

Abschlussarbeit
zur Erlangung des Magister Artium im Fachbereich 3

der Johann-Wolfgang-Goethe Universität Frankfurt
Institut für Politikwissenschaft

**Thema: Die Energieaußenpolitik der EU gegenüber Russland im
Kontext globaler Energiemärkte**

1. Gutacherin: Prof. Dr. Melanie Tatur
2. Gutachterin: PD Dr. Maria Behrens

vorgelegt von: Jonas Grätz
aus: Berlin

Einreichungsdatum: 9. August 2007

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	IV
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	VI
1 Einleitung und thematische Einführung	1
1.1 Energiesituation und Handlungsoptionen der EU	4
1.1.1 Innenpolitische Handlungsmöglichkeiten	5
1.1.2 Außenpolitische Handlungsmöglichkeiten	7
1.2 Paradigmen der Energie	8
2 Theoretischer Rahmen der Untersuchung	10
2.1 Kontrastierende Sichtweisen: Theoretische Ansätze zur EU	10
2.1.1 Ansatz des Liberalen Intergouvernementalismus'	10
2.1.2 Multi-level Governance – Ansatz	14
2.2 Akteurzentrierter Institutionalismus	19
2.3 Modell der europäischen Energieaußenpolitik	23
3 Der strukturelle Kontext europäischer Energiepolitik	30
3.1 Energierohstoffmärkte	30
3.1.1 Struktur und Entwicklungstendenzen globaler Energiemärkte	30
3.1.1.1 Institutionelle Struktur	30
3.1.1.2 Angebots- und Nachfrageentwicklung	34
3.1.2 Politische Ökonomie des russländischen Energiesektors	36
3.1.2.1 Restrukturierung und Eigentumsverhältnisse unter El'cin	38
3.1.2.1.1 Der Gassektor: Ein Ministerium wird „privatisiert“	38
3.1.2.1.2 Der Ölsektor: Fragmentierung und chaotische Privatisierung	41
3.1.2.2 Ressourcennationalismus unter Putin	45
3.1.2.2.1 Akteurnetzwerke in der Wirtschaftspolitik	46
3.1.2.2.2 Personelle und rechtliche Modifikationen	47
3.1.2.2.3 Die JUKOS-Affäre als wirtschaftspolitischer Katalysator	49
3.1.2.2.4 Der Abbau von Interdependenz	52
3.1.2.2.5 Folgen für die russländische Außenpolitik	55
3.1.3 Veränderungen der Marktstruktur: Herausforderungen für die EU	59
3.2 Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Russland und der EU	62
3.2.1 Interdependenz als analytisches Konzept	62
3.2.1.1 Die Folgen von Interdependenz für zwischenstaatliche Beziehungen	65
3.2.1.2 Asymmetrische Interdependenz als Machtbeziehung	67

3.2.1.3	Interdependenz und politische Steuerung.....	68
3.2.2	Analyse der Interdependenz	70
3.2.2.1	Analyse ökonomischer Indikatoren	70
3.2.2.1.1	Außenhandel	70
3.2.2.1.2	Direktinvestitionen	73
3.2.2.1.3	Importelastizität der EU für russländische Energierohstoffe	74
3.2.2.2	Qualitative Auswertung der Indikatoren und Besonderheiten	76
3.2.3	EU und Russland – Partner auf gleicher Augenhöhe?	79
3.3	Schlussbetrachtung: der strukturelle Kontext und die EU.....	82
4	Energieaußenpolitik der EU und die Mitgliedstaaten	84
4.1	Die Energiepolitik der Europäischen Union gegenüber Russland	84
4.1.1	Europäische Energiecharta und Energiecharta-Vertrag	85
4.1.2	Energiedialog: Verhandeln ohne Handlungsressourcen	92
4.2	Nationalstaaten und europäische Energieaußenpolitik.....	95
4.2.1	Bundesrepublik Deutschland.....	95
4.2.1.1	Nationalspezifisches Politikumfeld	96
4.2.1.2	Institutioneller Rahmen	96
4.2.1.2.1	Politisch-administratives System.....	96
4.2.1.2.2	Nationale Sektorregime in der Energiewirtschaft.....	98
4.2.1.2.3	Koordination staatlicher und privater Akteure.....	107
4.2.1.2.4	Institutionalisierung außenpolitischer Beziehungen zu Russland	110
4.2.1.3	Präferenzen und Handlungen.....	114
4.2.2	Frankreich	117
4.2.2.1	Nationalspezifisches Politikumfeld	117
4.2.2.2	Institutioneller Rahmen	118
4.2.2.2.1	Politisch-administratives System.....	118
4.2.2.2.2	Nationale Sektorregime in der Energiewirtschaft.....	120
4.2.2.2.3	Koordination von Akteuren in Staat und Wirtschaft	125
4.2.2.2.4	Institutionalisierung außenpolitischer Beziehungen zu Russland	128
4.2.2.3	Präferenzen und Handlungen.....	131
4.3	Europäische Herausforderungen – nationale Antworten	134
5	Fazit der Untersuchung.....	136
	Anhang.....	141
	Literaturverzeichnis.....	143

Abkürzungsverzeichnis

AFG	Association Française du Gaz (Assoziation der französischen Gaswirtschaft)
AStV	Ausschuss der ständigen Vertreter (Beschlussvorbereitung des EU-Ministerrats)
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BEE	Bundesverband erneuerbare Energien
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Industrie
BNE	Bundesverband neuer Energieanbieter
CCQS	Conseil de coopération franco-russe sur les questions de sécurité (Rat für russisch-französische Zusammenarbeit für strategische Fragen und Sicherheit)
CEFIC	Conseil Economique, Industriel, Financier et Commercial (Französisch-russischer Wirtschafts-, Finanz-, Industrie- und Handelsrat)
CRE	Commission de régulation de l'énergie (Regulierungsbehörde für Energie)
DGEMP	Direction Générale de l'Énergie et des Matières Premières (Generaldirektion für Energie und Rohstoffe)
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
DIREM	Direction des Ressources Énergétiques et Minérales (Direktion für Energie- und mineralische Rohstoffe)
ECT	Energy Charter Treaty (Energiecharta-Vertrag)
EGV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EUV	Vertrag über die Europäische Union
FSB	Federal'naja Služba Bezopasnosti (Russländischer Inlandsgeheimdienst)
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland

GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Ministerien
IEA	Internationale Energieagentur
KGB	Komitet Gosudarstvennoj Bezopasnosti (Sowjetischer Inlandsgeheimdienst)
KPRF	Kommunističeskaja Partija Rossijskoj Federacii (Kommunistische Partei Russlands)
LI	Liberaler Intergouvernementalismus
LNG	Liquefied Natural Gas (Verflüssigtes Erdgas)
MLG	Multi-level Governance
PCA	Partnership and Cooperation Agreement (Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zwischen Russland und der EG)
PJZS	Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit der EU
RTE	Réseau de transport de l'électricité (Französischer Elektrizitätsnetzbetreiber)
SPS	Sojus Pravyh Sil (Union Rechter Kräfte - Liberaldemokratische Partei in Russland)
TPA	Third Party Access (Drittparteienzugang zu Leitungsnetzen)
UFE	Union Française de l'Electricité (Verband der französischen Elektrizitätswirtschaft)
VDEW	Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke
VDN	Verband der Netzbetreiber
VDW	Verband der Deutschen Wirtschaft in der Russischen Föderation
VKU	Verband kommunaler Unternehmen
VRE	Verband der Verbundunternehmen und regionalen Energieversorger

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Akteurzentrierter Institutionalismus (nach Scharpf 1997: 44).....	20
Abbildung 2: Mehrebenen-Modell der Formulierung europäischer Energiepolitik	28
Tabelle 1: Sensitivität der EU und Russlands (Angaben in Prozentanteilen)	71
Tabelle 2: Direktinvestitionen (Angaben in Prozentanteilen)	73
Tabelle 3: Indikator für die Importelastizität	75
Tabelle 4: Importelastizität der EU.....	75

1 Einleitung und thematische Einführung

Energiepolitik hat während der vergangenen Jahre in der Europäischen Union deutlich an öffentlicher Aufmerksamkeit gewonnen. Es existiert wohl kaum ein Zeitungskommentar zu aktuellen politischen Herausforderungen der EU, in dem diese Thematik nicht wenigstens kurz gestreift wird. In den Fokus rücken dabei einerseits der Klimawandel, andererseits die Organisation der Energiezufuhr. Hier ist insbesondere der Energiehandel mit Russland als größter Lieferant von Primärenergieträgern der EU von Interesse. Hinzu kommt, dass die aktuellen politisch-ökonomischen Entwicklungen in Russland zunehmende Skepsis bezüglich der Verlässlichkeit dieses Lieferanten aufkommen lassen und Lieferengpässe auch in technischer Hinsicht in Zukunft nicht ausgeschlossen werden können (vgl. Mandil 2006). Dies steht im Kontext eines global ansteigenden Energieverbrauchs und einer gesteigerten Konkurrenz um nicht-erneuerbare fossile Energieträger, die den Großteil der Energieversorgung bereitstellen. Diese Entwicklungen begünstigen tendenziell das Risiko technisch oder politisch induzierter Lieferengpässe. Hinter diesen Bedenken steht die Grundannahme, dass eine verlässliche und sichere Energieversorgung eine existentielle Vorbedingung moderner Ökonomien und Gesellschaften ist, deren Gewährleistung jedoch nicht mehr als selbstverständlich angesehen werden kann. Gleichzeitig fällt auf, dass trotz dieser Herausforderungen auf europäischer Ebene keine gemeinsame Energiepolitik und auch keine Energieaußenpolitik existiert, obwohl innerhalb der EU seit langem ein gemeinsamer Wirtschaftsraum und seit einigen Jahren auch ein gemeinsamer Energiemarkt gebildet wurden, die gemeinsames Handeln erforderlich machen.¹ Dieser Befund macht das Thema auch für die wissenschaftliche Analyse interessant.

Vor diesem Hintergrund will die vorliegende Arbeit die folgenden, miteinander zusammenhängenden Fragen beantworten:

- Welche externen Anforderungen stellen sich an eine Energiepolitik der EU mit Hinblick auf die Sicherheit der Energieversorgung, insbesondere in Bezug auf Russland? Antworten auf diese Frage werden in Kapitel 3 gegeben.
- Mit welchen institutionellen und inhaltlichen Maßnahmen reagiert die EU auf diese Anforderungen und was sind die strukturellen, politischen und gesellschaftlichen Determinanten dieser Reaktion? Antworten darauf finden sich in Kapitel 4.

In der vorliegenden Arbeit wird davon ausgegangen, dass eine enge Verknüpfung zwischen den Energieaußenpolitiken der Nationalstaaten und der EU besteht. Diese ergibt sich auf Grund der Tatsache, dass eine Energieaußenpolitik auf EU-Ebene nur dann wirksam ist, wenn zumindest

¹ Mit dem gemeinsamen Energiemarkt wurden zwar die nationalen Energiemärkte liberalisiert und gemeinsamen Grundregeln unterworfen, es wurden jedoch keine weiteren Kontrollbefugnisse auf Ebene der EU geschaffen. Damit bleiben die nationalen Energiemärkte weiterhin fragmentiert. Auch in der Energieaußenpolitik fand keine Vergemeinschaftung statt, die zur Bearbeitung negativer Externalitäten für den internen Energiemarkt erforderlich wäre.

Konsens unter den Mitgliedstaaten über grundlegende energiepolitische Ziele herrscht, bzw. interne Kompetenzen der EU im Energiesektor bestehen, die EU nach außen also als eine Einheit auftritt. Sofern dies nicht der Fall ist und die Nationalstaaten eigene Strategien in der Energieaußenpolitik gegenüber Russland verfolgen, bleibt eine Energieaußenpolitik der EU letztlich wirkungslos und zum Scheitern verurteilt, da die Handlungsressourcen auf nationalstaatlicher Ebene verbleiben und die Nationalstaaten damit als primäre Anlaufstelle für externe Akteure fungieren. Daher müssen neben der Energieaußenpolitik der EU auch die für die Energie- und Energieaußenpolitik relevanten strukturellen Rahmenbedingungen, institutionellen Voraussetzungen und Interessen auf nationalstaatlicher Ebene berücksichtigt werden. Dabei geht es nicht darum, den konkreten Formulierungsprozess europäischer Energieaußenpolitik nachzuzeichnen, da der Erfolg dieses Vorhabens angesichts der Datenlage mehr als zweifelhaft erscheint. Vielmehr ist Ziel dieser Arbeit, die strukturellen Kontextbedingungen und das Maß an Kohärenz der jeweiligen nationalen Energieaußenpolitiken mit der Energieaußenpolitik der EU gegenüber Russland festzustellen, um die Ursachen für den (Miss-) Erfolg dieser Politik zu erforschen.

In der Arbeit wird zu diesem Zweck ein integratives Modell zur Analyse der Entstehung der Energieaußenpolitik der EU im internationalen Kontext entwickelt und angewandt. Dabei wird sowohl auf den integrationstheoretischen Ansatz des Liberalen Intergouvernementalismus' (Moravcsik 1993; 1998), wie auch auf den *policy*-orientierten Multi-level Governance - Ansatz (Marks et al. 1996; Hooghe/Marks 2001) zurückgegriffen. Zur Verfeinerung beider Ansätze dient der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus' (Mayntz/Scharpf 1995; Scharpf 1997) als Forschungsheuristik. Diese Betrachtung der zwei verschiedenen theoretischen Ansätze zur EU soll die Erklärungskraft erhöhen, da die einzelnen Ansätze jeweils ein begrenztes Blickfeld aufweisen: Während der Liberale Intergouvernementalismus ein schlankes theoretisches Modell für die Analyse nationalstaatlicher Präferenzen und der Verhandlungsprozesse auf europäischer Ebene vorlegt, wird die Wirkung der Institutionen auf Ebene der EU vernachlässigt. Demgegenüber betont der Multi-level Governance - Ansatz die eigenständige Rolle der EU-Institutionen im Politikprozess. Durch eine vergleichende Betrachtung ist es möglich, die Aussagekraft der jeweiligen Ansätze zu überprüfen. Zur Beantwortung der ersten Forschungsfrage nach den externen Anforderungen wird zudem der Ansatz der Interdependenz operationalisiert und angewandt. Insgesamt ist die vorliegende Arbeit damit methodologisch weitgehend dem rationalistischen Individualismus zuzuordnen.

Mit dem in dieser Arbeit entwickelten Analysemodell wird die in außenpolitischen Studien zum Zwecke der Vereinfachung häufig verwendete *black box* „EU“ bzw. „EU und die Interessen der Nationalstaaten“ aufgebrochen, da davon ausgegangen wird, dass auch Außenpolitik letztlich nur über das Handeln von Akteuren in institutionellen Kontexten erklärt werden kann. Damit wird

eine rein äußerliche, auf den Staat bzw. die EU als Einheit fixierte Herangehensweise vermieden. Diese kann zwar zu interessanten und auch gültigen Beobachtungen führen, wie z. B. dass die EU in der Außenpolitik zur Innenpolitik analoge Programme verfolgt (Peters/Wagner 2005: 215-218, 270; Börzel/Risse 2004; Grätz 2006), bleibt jedoch blind bezüglich des Formulierungsprozesses europäischer Außenpolitik. Da Akteure ausgeblendet werden, kann eine solche Perspektive wenig über die Mechanismen aussagen, die dem außenpolitischen Handeln letztlich zu Grunde liegen, und bietet damit auch keine konkreten Ansatzpunkte für Veränderungen. Betrachtungen der Akteure und des Formulierungsprozesses von Politiken wurden bisher weitgehend der innerstaatlich orientierten *policy*-Analyse überlassen und kommen in der Außenpolitikanalyse erst allmählich zur Anwendung. Die Arbeit soll damit einerseits einen Beitrag zum analytischen Verständnis der Energiebeziehungen der EU zu Russland leisten, andererseits die relevanten Akteure und Präferenzen im Bereich der Energiepolitik ausfindig machen und auf diesem Wege eine Erklärung für das außenpolitische Verhalten der EU geben.

Im Folgenden wird zur Bestimmung des energiepolitischen Handlungsspielraums der EU zunächst eine knappe Übersicht über die Energieversorgungssituation der EU und mögliche Instrumente zur Verbesserung der Versorgungssicherheit gegeben. Anschließend werden paradigmatische Sichtweisen auf Energie vorgestellt, die sowohl in der populären als auch in der politischen und wissenschaftlichen Debatte verankert sind und die Wahrnehmungs-, Denk- und Verhaltensmuster vieler Akteure im energiepolitischen Bereich prägen. Da diese Paradigmen grundlegend zum Verständnis energiepolitischen Handelns beitragen und an verschiedenen Stellen der Arbeit wieder auftauchen werden, wurden sie hier an den Anfang gestellt. In Kapitel 2 wird ein Überblick über theoretische Ansätze zu Integration und zum Regieren in der EU gegeben. Die Ansätze werden mit der neo-institutionalistischen Forschungsheuristik des akteur-zentrierten Institutionalismus verfeinert und in ein Analysemodell eingebunden.

In Kapitel 3 beginnt die empirische Untersuchung mit der Analyse des strukturellen Kontextes der europäischen Energieaußenpolitik gegenüber Russland, der den Rahmen für die Präferenzen der Akteure innerhalb der EU abgibt. Hier wird zunächst ein Überblick über die institutionelle Struktur und die Nachfragesituation auf internationalen Energiemärkten gegeben. Näher eingegangen wird sodann auf die Transformation des russländischen² Energiesektors und die daraus resultierenden Herausforderungen an eine Energiepolitik der EU. Als weitere Kontextvariable wird anschließend das wirtschaftliche Interdependenzverhältnis zwischen Russland und der EU untersucht. Dies erfordert zunächst eine Einführung in den analytischen Ansatz der Interde-

² In der Arbeit wird durchgängig das Adjektiv „russländisch“ statt „russisch“ verwendet, da es sich bei Russland um eine multiethnische Föderation handelt, das Adjektiv „russisch“ jedoch nur die russische Ethnie bezeichnet.

pendenz einschließlich seiner Machtbezüge und anschließend die Operationalisierung des Ansatzes für die Analyse und die Durchführung einer synchronen Interdependenzanalyse.

Kapitel 4 beschäftigt sich schließlich mit der Energieaußenpolitik der EU. Hier wird in einem ersten Abschnitt die Energieaußenpolitik der Union gegenüber Russland untersucht und die Rolle von Kommission und Mitgliedstaaten näher betrachtet. Daran anschließend wird je eine Länderstudie zu Deutschland und Frankreich durchgeführt, in denen die nationalstaatlichen Institutionen und Akteure und ihr Einfluss auf die nationale Energieaußenpolitik untersucht werden. Damit werden die Hindernisse deutlich, die einer gemeinsamen Energieaußenpolitik der EU im Wege stehen. Bei der Auswahl der Länderstudien wurden Deutschland und Frankreich gewählt, da beide Staaten sowohl enge politische Beziehungen mit Russland unterhalten, als auch innerhalb der EU bedeutend sind. Die Behandlung weiterer Länder übersteigt den Rahmen dieser Arbeit. In Kapitel 5 wird die Arbeit mit einem Fazit abgeschlossen.

1.1 Energiesituation und Handlungsoptionen der EU

In diesem Abschnitt wird ein kurzer Überblick über die Energiesituation der EU gegeben, um anschließend auf theoretisch vorhandene Steuerungsmöglichkeiten der EU zur Gewährleistung von Versorgungssicherheit einzugehen. Dadurch wird der mögliche energiepolitische Handlungsspielraum abgesteckt.

Erdöl und Erdgas stellen mit einem Anteil von 37,2 Prozent bzw. von 24 Prozent am gesamten Energieverbrauch der EU die Hauptenergiequellen dar (EC 2006: Tab. 2.2.2). Die Europäische Union ist dabei momentan zu ca. 56 Prozent des Gesamtenergieverbrauchs von externen Energielieferungen abhängig (Eurostat 2006). Diese Abhängigkeit wird auf Grund von sinkender Produktion innerhalb der EU und laut Prognosen wohl noch steigender Nachfrage bis 2030 weiter wachsen auf bis zu 90 Prozent bei Gas und 70 Prozent bei Öl (EC - COM (2000) 769 final: 21). Einige Mitgliedsländer sind bereits heute zu 100 Prozent von externen Lieferungen abhängig (EC 2006: Tab. 2.2.3), wobei die Unterschiede in der Abhängigkeit beachtlich sind. Die steigende Nachfrage ist im Wesentlichen auf den Transportsektor zurückzuführen, der mit über 30 Prozent am gesamten Energieverbrauch den Verbrauch der Industrie bereits überflügelt hat. Vor allem der Straßenverkehr schlägt hier mit 82 Prozent der im Transportsektor verbrauchten Gesamtenergie zu Buche, aber auch der Verbrauch im Luftverkehr steigt an (EC 2006: Tab. 2.2.7). Diese Zahlen spiegeln vor allem den gestiegenen Gütertransport im EU-Binnenmarkt wider, denn bereits über 80 Prozent aller Güter werden auf der Straße transportiert, 2010 wird der Anteil laut Prognosen der Kommission 90 Prozent erreichen, wobei das Transportvolumen insgesamt um 38 Prozent zunehmen könnte.³ Während gesamtwirtschaftlich eine leichte

³ Hier zeigen sich gewisse innere Widersprüche in den Politiken der EU, da der gemeinsame Markt verbunden mit einer verfehlten Verkehrspolitik wesentlich zum Anstieg des Energieverbrauchs im Verkehrssektor beigetragen hat

Entkopplung von Energieverbrauch und Wirtschaftswachstum gelungen ist, die Wirtschaft also schneller wächst als der Energieverbrauch, gelang diese Entkopplung im Transportsektor nicht, die Energieintensität des Transportsektors nahm umgekehrt noch zu (Eurostat, EC - COM (2000) 769 final: 15).⁴

Unter den in die EU importierten Energieträgern nehmen Öl und Erdgas die wichtigste Rolle ein. Beim Erdöl besteht eine starke Abhängigkeit von den OPEC-Staaten, aus denen 51 Prozent des Erdöls importiert werden. Andere wichtige Handelspartner sind Norwegen und Russland (EC - COM (2000) 769 final: 37). Der Hauptteil des in die EU importierten Erdöls kommt also aus dem mittleren Osten, die Staaten Lateinamerikas und Nordafrikas nehmen eine marginale Rolle ein.⁵ Beim Erdgas wird ein Anteil von 46,8 Prozent an den Gesamtimporten aus Russland importiert, weitere wichtige Handelspartner sind Norwegen und Algerien (EC 2006: Tab. 2.2.4). Die EU ist also bei den Erdgaslieferungen auf einige wenige Länder und bei Erdölimporten im Wesentlichen auf eine instabile Weltregion angewiesen. Daher stellt sich die Frage, welche Möglichkeiten sich zur Reduktion der Abhängigkeit bzw. zur Sicherung der Energiezufuhr bieten. Hier lässt sich eine Unterscheidung zwischen Innen- und außenpolitischen Maßnahmen treffen.

1.1.1 Innenpolitische Handlungsmöglichkeiten

Innenpolitische Maßnahmen lassen sich wiederum in Maßnahmen zur Flexibilisierung und Maßnahmen zur Verringerung der Importabhängigkeit unterteilen. Unter Maßnahmen zur Flexibilisierung werden hier *policies* verstanden, die den Grad der Abhängigkeit von externen Versorgern *de facto* nicht reduzieren, jedoch zu einer höheren Krisenresistenz innerhalb der EU beitragen. Dies kann dabei für einzelne Mitgliedsländer zu einer Diversifikation der Importeure und damit zu einer Reduktion der Abhängigkeit führen. Zu nennen wären hier Maßnahmen, die auch von der Kommission immer wieder eingefordert werden, wie der Ausbau transeuropäischer Energienetze und -speicher, die Diversifikation von Importrouten, die Vollendung des Binnenmarktes für Energie und ein gemeinsames Management der strategischen Energiespeicher.⁶ Auch der Ausbau der Interoperabilität der Energiesysteme, d. h. der Möglichkeit, in einem Kraftwerk oder Fahrzeug verschiedene Kraftstofftypen einzusetzen, erhöht die Flexibilität und damit die Sicherheit der Energieversorgung (Clingendael 2004: 67).

und auch die Liberalisierung des Flugverkehrs von der EU-Kommission forciert wurde, nun jedoch plötzlich gefordert wird, die Bahn „zu revitalisieren“. Vgl. EC (COM (2000) 769 final: 70).

⁴ Die sinkende Energieintensität der europäischen Volkswirtschaft ist weniger auf Effizienzzuwächse als auf langfristige Veränderungsprozesse in der Industriestruktur zurückzuführen, da eine Verlagerung der Wertschöpfung vom energieintensiven sekundären auf den tertiären Sektor stattgefunden hat. Vgl. Michaelis (1993: 55).

⁵ Der Nahe Osten wird an Signifikanz als Förderregion noch zunehmen, vgl. unten Abschnitt 3.1.1.2.

⁶ Vgl. hierzu EC (2004); EC (COM (2000) 769 final); EC (COM (2006) 105 final); EC (COM (2007) 1 final).

Maßnahmen zur Reduktion der Importabhängigkeit haben demgegenüber direkte Auswirkungen auf die Gesamtnachfrage nach importierten Energierohstoffen. Hier lässt sich eine Unterscheidung zwischen *policies* zur Entwicklung heimischer Energiequellen sowie zur Verbrauchsreduktion treffen. Zu den heimischen Energiequellen mit Entwicklungspotential zählen Stein- und Braunkohle, sowie regenerative Energiequellen.⁷ Bisher wurde davon ausgegangen, dass der Anteil von Kohle an der europäischen Energieversorgung auf Grund der geringen Energieeffizienz und hohen Immissionswerte nach Unterzeichnung des Kyoto-Protokolls weiter sinken würde. Die sogenannte *clean coal*-Technologie, bei der das CO₂ vor oder nach dem Verbrennungsprozess zum Großteil abgeschieden und dann in der Erde oder in der Tiefsee eingelagert werden soll, brachte den Neubau von Kohlekraftwerken jedoch als Option auch zur Reduktion der Importabhängigkeit ins Gespräch (vgl. EC - COM (2007) 1 final: 15f). Abgesehen von den hohen Effizienzverlusten (ca. 10 Prozent), die zwangsläufig durch das erforderliche Kühlen und Komprimieren der Gase im Abscheidungsprozess entstehen, existiert ein Entsorgungsproblem, ähnlich wie bei radioaktiven Abfällen. Es bleibt unklar, wie das CO₂ sicher gelagert werden kann und wann es wieder an die Oberfläche dringen wird. Daher kann der Einsatz von Kohlekraftwerken die Importabhängigkeit zwar verringern, jedoch nur auf Kosten anderer energiepolitischer Ziele (Klimaschutz und Wirtschaftlichkeit). Zudem werden mit dem Neubau von großen Kohle- und Atomkraftwerken wichtige strukturelle Weichenstellungen getroffen, die die Transition zu einer regenerativen Energiewirtschaft verhindern bzw. wesentlich verlangsamen könnten, da eine regenerative Energiewirtschaft stärker auf dezentrale Strukturen angewiesen ist (Scheer 2007). Eine Umstellung der Energiewirtschaft von fossilen auf regenerative Energieträger ist jedoch langfristig auf Grund der begrenzten Verfügbarkeit von Energierohstoffen und der Klimaschutzziele unumgänglich. Sie kann auch kurzfristig wesentlich zu einer Verringerung der Abhängigkeit der EU von importierten Energieträgern beitragen. Dennoch kommt die Initiative der EU-Kommission zur Erhöhung des Anteils regenerativer Energieträger nicht recht voran, was vor allem an Vorbehalten in den einzelnen Mitgliedstaaten und fehlender Unionskompetenz liegen dürfte. Im Allgemeinen ist auch ein Abrücken der Kommission von ihren Zielen im Bereich regenerativer Energieträger zu Gunsten eines technologieorientierten, auf fossile Energieträger wie Kohle und Kernspaltung setzenden Ansatzes zu beobachten (EC - COM (2006) 105 final; - COM (2007) 1 final).

⁷ Kernenergie ist keine heimische Energiequelle, da auch Uran importiert werden muss und die Förderung in wenigen außereuropäischen Regionen konzentriert ist. Der Ausbau der Kernkraft, wie seit neuestem auch von der Kommission gefordert (EC (COM (2007) 1 final: 16f)), stellt daher keine Alternative zur Reduktion der Abhängigkeit dar. Auch ist Atomenergie keine günstige Energiequelle, wenn die Folgekosten der Endlagerung und steigende Uranpreise berücksichtigt werden. Vgl. Energy Watch Group 2006: Uranium Resources and Nuclear Energy, Background Paper EWG No. 1/2006, <http://www.energywatchgroup.org/files/Uraniumreport.pdf>; 2.7.2007.

Auch *policies* zur Verbrauchsreduktion können einen wichtigen Beitrag zur Verringerung der Abhängigkeit von Energieimporten leisten, jedoch nur wenn sie sowohl die Beeinflussung der Energieeffizienz mit technischen Mitteln als auch des Konsumentenverhaltens zum Ziel haben. Hier konzentriert sich die EU vor allem auf Politiken zur Steigerung der Energieeffizienz (EC - COM (2006) 105 final: 11). Einen sehr bedeutenden Beitrag zur Steigerung der Energieeffizienz könnte die Kraft-Wärme-Kopplung leisten, bei der die beim Stromerzeugungsprozess zwangsläufig anfallende Abwärme zur Erzeugung von Warmwasser und Heizenergie verwendet wird. Diese Technologie ist jedoch wegen der hohen Energieverluste im Transport ebenfalls auf dezentrale Strukturen angewiesen und nimmt daher in den Investitionsportfolios der großen Energiekonzerne keinen Raum ein.⁸ Die wichtige Rolle des Konsumentenverhaltens bleibt bei den Kommissionsvorschlägen fast völlig ausgeblendet. Dieses kann jedoch nicht ignoriert werden, da Effizienzgewinne in der Vergangenheit durch erhöhten Konsum wieder zunichte gemacht wurden.⁹ Vor diesem Hintergrund ist das Ziel der Kommission, bis 2020 eine Einsparung von 20 Prozent durch Erhöhung der Energieeffizienz zu erzielen, nur bei gleichzeitiger Einflussnahme auf das Verhalten der Konsumenten und einer Umstrukturierung des Transportsektors zu erzielen, was angesichts unzureichender Unionskompetenz fraglich erscheint.

1.1.2 Außenpolitische Handlungsmöglichkeiten

Außenpolitisch kann die Sicherheit der Energieversorgung der EU einerseits durch die faktische Reduktion der Abhängigkeit von einem Energieversorger (Diversifikation), andererseits indirekt durch den marktliberalen Ansatz, also die Etablierung eines stabilen Regimes für Energiehandel und Investitionen gewährleistet werden.¹⁰ Die rein strategische Option ist für die EU keine Lösung, da sie dem Selbstverständnis der EU als „Handelsstaat“ widerspricht und die EU nicht die erforderlichen Handlungsressourcen besitzt.¹¹

Eine Diversifizierung der Importstaaten wird auch von der EU-Kommission angestrebt¹² gerät jedoch schnell an ihre Grenzen, da die Vorkommen der Energierohstoffe regional stark begrenzt sind und sich in Zukunft noch weiter konzentrieren werden. Auch hier kann in Ermangelung von Unionskompetenzen im Übrigen keine kohärente Diversifikationsstrategie erfolgen. Daher konzentriert sich die EU-Kommission stärker auf den Abschluss bi- und multilateraler Handels-

⁸ Vgl. hierzu z. B. Pressekonferenz mit E.ON-Chef Bernotat am 31.5.2007.

⁹ Wie bereits oben erwähnt, sinkt die Energieintensität der europäischen Volkswirtschaften insgesamt leicht ab, dennoch ist der Verbrauch von Primärenergie weiter gestiegen. Dies liegt vor allem an den längeren auf der Straße zurückgelegten Strecken im Transportsektor und der stetig steigenden Energieintensität der Haushalte (v. a. durch neue Haushaltsgüter) und des Sektors. Vgl. EC (2002: 44ff).

¹⁰ Einen detaillierteren Überblick über weitere außenpolitische Handlungsmöglichkeiten zur Prävention bzw. zum Management von Energiekrisen bietet Clingendael (2004: Kap. 4).

¹¹ Vgl. dazu jedoch die Vorschläge des Institute for Security Studies (2004: 80-87) zu einem Weißbuch für europäische Verteidigungspolitik, die im Auftrag der EU entwickelt wurden.

¹² Vgl. EC (COM (2000) 769 final); EC (COM (2006) 105 final); EC (COM (2007) 1 final: 18).

und Investitionsabkommen, durch die die Energiebeziehungen eine Institutionalisierung erfahren und marktliberale innereuropäische Normen auf die Lieferländer ausgedehnt werden sollen (vgl. Westphal 2005: 19ff; 2006). Während die Abhängigkeit hier also nicht direkt bearbeitet wird, findet eine Stabilisierung der Beziehungen über die Institutionalisierung transparenter und (im Idealfall) gegenseitig respektierter Normen statt. Auch diese Strategie ist, obwohl sich die Kommission hier auf ihre Kompetenzen im Außenhandelsbereich berufen kann, nicht überall von Erfolg gekrönt, was vor allem auf die fehlende Kooperationswilligkeit der Lieferländer, aber auch auf fehlende interne Kohärenz der EU zurückzuführen ist. So konnte das wichtigste Projekt der EU im Energiebereich, der Energiecharta-Vertrag, nicht auf Russland ausgedehnt werden.¹³

Während die EU in hohem Maße von aus bestimmten Weltregionen importierten Energierohstoffen abhängig ist, bestehen also eine Reihe von Handlungsoptionen auf verschiedenen Ebenen. Diese Optionen kann die EU jedoch auf Grund fehlender Kompetenzen bzw. mangelnder interner Kohärenz nicht ausschöpfen. Auch dieser Umstand macht die Frage nach den energiepolitischen Positionen der Mitgliedstaaten und ihren Entstehungsbedingungen interessant.

1.2 Paradigmen der Energie

Für ein analytisches Verständnis von Denk- und Handlungsmustern in Bezug auf die Energieversorgung ist eine Unterscheidung zwischen strategischem und marktwirtschaftlichem Paradigma hilfreich.¹⁴ Energie kann sowohl als strategisches Gut wie auch als marktwirtschaftliches Gut betrachtet werden, das der Gesellschaft einen bestimmten Service erbringt (Westphal 2006).

Die Betrachtung als strategisches Gut bietet sich auf Grund der nicht-erneuerbaren Natur der Rohstoffe, ihrer starken geographischen Konzentration und ihrer hohen sozioökonomischen Relevanz in modernen Gesellschaften an. Da Energierohstoffe eben nicht überall hergestellt werden können, sondern in bestimmten Regionen lagern, gleichzeitig aber überall verbraucht werden, werden sie leicht zum Ziel von Verteilungskonflikten. Ihre nicht-erneuerbare Natur und die damit einhergehende Knappheitsannahme führen dazu, dass Verteilungskonflikte leicht als Nullsummenspiel verstanden werden. Es wird also eher die physikalische Seite von Energierohstoffen betrachtet und weniger die ökonomischen Eigenschaften von Energie. Die Folge des Denkens innerhalb dieses Paradigmas ist strategisches Handeln in Bezug auf Energierohstoffe, da sich die betreffenden Akteure in einem Nullsummenspiel wähnen und daher auf direkte staatliche Kontrolle der Rohstoffe und deren militärische Absicherung setzen. Ressourcenexportierende

¹³ Siehe hierzu unten Abschnitt 4.1.1.

¹⁴ Unter Paradigmen werden hier verschiedene, mit einander konkurrierende Sichtweisen verstanden, die Erkenntnis-, Interaktions- und Entscheidungsprozess strukturieren, vgl. Schultze (1999: 289). Eine ähnliche Unterscheidung, jedoch nur auf das Handeln von Staaten bezogen und ohne den Begriff „Paradigma“ zu verwenden, treffen auch Andrews-Speed et al. (2002); Clingendael (2004).

Staaten sind häufig dem strategischen Paradigma verhaftet, da es die strategische Bedeutung ihrer Rohstoffbasis betont und die staatliche Kontrolle über die Ausbeutung legitimiert.

Das marktkliberale Paradigma ignoriert die physikalischen Eigenschaften von Energierohstoffen weitgehend. Es abstrahiert von den zugrundeliegenden Rohstoffen und sieht Energie als einen Service an. Energie sei zwar ein ökonomisch knappes, jedoch prinzipiell immer neu herstellbares Gut. Es hängt laut diesem Paradigma nur von den Investitionsbedingungen, der Preisgestaltung und dem ungehinderten Fluss von Ideen ab, wie viel Energie in welcher Form der Gesellschaft zur Verfügung gestellt wird und mit welcher Geschwindigkeit der technologische Fortschritt zu neuen Energieformen voranschreitet. Im Ergebnis geht dieses Paradigma davon aus, dass der Handel mit Energierohstoffen Interdependenzen erzeugt (Westphal 2005: 29) und es höchstens temporäre ökonomische Verteilungskonflikte um Energie geben kann, die sich über den Preismechanismus ausdrücken. Kooperation im Energiebereich, etwa bei der Entwicklung von Technologie, ist jedoch möglich und geboten. Energieknappheit stellt folglich ein Positivsummenspiel dar. Konflikte um Energie werden hier daher zu Institutionenkonflikten umgedeutet: Energieknappheit entsteht nicht auf Grund von physikalischer Verknappung sondern auf Grund von fehlenden bzw. falsche Anreize bietenden Institutionen. Die Rolle des Staats im marktkliberalen Paradigma beschränkt sich dementsprechend auf die Etablierung und Erhaltung eines stabilen institutionellen Rahmens für Handel, Privateigentum und Investitionen. Die konkreten Operationen werden dann von privaten Akteuren abgewickelt. Ressourcenimporteure neigen meist dem marktkliberalen Paradigma zu, da es die strategische Bedeutung von Ressourcen relativiert und damit den Zugang erheblich erleichtert.

Während das marktkliberale Paradigma die atemberaubende technologische Entwicklung der westlichen Welt und die Rolle der Institutionen darin betont, wird die dieser Entwicklung zugrunde liegende Rohstoffbasis systematisch ausgeblendet. Die Schnittstelle zwischen gesellschaftlichen Institutionen und natürlicher Umwelt bleibt unbesetzt. Unterbelichtet bleiben daher auch häufig die Kosten des institutionellen Rahmens, dessen Etablierung und Aufrechterhaltung häufig nur mit militärischen Mitteln möglich ist. Mit anderen Worten: Institutionelle Machtverhältnisse werden nicht thematisiert. Das strategische Paradigma ist demgegenüber der physikalisch-materiellen Welt verhaftet und thematisiert nicht die Funktion gesellschaftlicher institutioneller Arrangements im Prozess der Vergesellschaftung der Rohstoffe. Die Auseinandersetzung um den Zugang zu Energierohstoffen sowie um deren Handhabung ist immer ein Definitionskampf, der sich zwischen diesen beiden Polen bewegt.

2 Theoretischer Rahmen der Untersuchung

In Bezug auf den Gegenstand der Energiepolitik wird hier nun der theoretische Rahmen der Untersuchung entwickelt. Wie einleitend bereits angesprochen, werden dabei verschiedene theoretische Ansätze herangezogen, da die einzelnen Ansätze jeweils nur begrenzte Erklärungskraft für den Gegenstand der Energieaußenpolitik haben und sich gegenseitig ergänzen.

2.1 Kontrastierende Sichtweisen: Theoretische Ansätze zur EU

Um die Anbindung an die aktuelle theoretische Auseinandersetzung um die EU zu gewährleisten und einen analytischen Rahmen für die Arbeit zu schaffen, werden im Folgenden zwei unterschiedliche theoretische Ansätze zur EU vorgestellt. Lässt man die meta-theoretische Debatte zwischen rationalistischen und konstruktivistischen Ansätzen bei Seite, dreht sich die Auseinandersetzung seit Beginn des Theoretisierens über die EU hauptsächlich um die Frage, ob der Wille mitgliedstaatlicher Akteure oder supranationale Institutionen im Zusammenspiel mit transnationalen gesellschaftlichen Akteuren den treibenden Faktor im Integrationsprozess bilden. Diese Debatte zwischen den Extremen Intergouvernementalismus und Supranationalismus setzt sich auch heute fort, hat jedoch merklich an Schärfe verloren, da sich beide Seiten einander angenähert haben.¹⁵ Überlagert wurde die Auseinandersetzung auch von der Entdeckung des Forschungsfelds „EU“ durch die vormals auf Nationalstaaten fokussierte *policy*-Forschung, die sich vor allem auf neue Muster des „Regierens“ innerhalb der EU konzentrierte (Jachtenfuchs 2001). Hier wird nun der Ansatz des Liberalen Intergouvernementalismus' (LI) und der Multi-level Governance - Ansatz (MLG) vorgestellt. Die Ansätze kontrastieren dabei sowohl in ihrer Intention als auch ihrer Herkunft: Während der LI eine Integrationstheorie ist, in dem der Integrationsprozess und die entstandenen Institutionen die abhängige Variable darstellen, sieht der MLG - Ansatz die Institutionen als unabhängige Variable und versucht vor allem, den Politikprozess zu erfassen. Damit korrespondiert eine unterschiedliche Herkunft der Ansätze. So steht der LI in der Tradition der Internationalen Beziehungen und erhebt den Anspruch, die EU mit klassischen Ansätzen der IB erklären zu können. Demgegenüber wendet der MLG - Ansatz Analysemodelle der *policy*-Forschung auf die EU an und entwickelt diese am Gegenstand weiter. Es versteht sich damit von selbst, dass diese Perspektiven unterschiedliche Schwerpunkte setzen und jeweils unterschiedliche Bereiche des Phänomens EU besonders hervorheben.

2.1.1 Ansatz des Liberalen Intergouvernementalismus'

Der maßgeblich von Andrew Moravcsik (1993; 1998) entwickelte Liberale Intergouvernementalismus (LI) fasst die Integrationsdynamik der EU als herkömmlichen Prozess der Regimebildung durch intergouvernementale Verhandlungen auf. Dementsprechend nimmt der Ansatz die großen Verhandlungen zu Vertragsrevisionen in den Blick. Hinzu tritt eine liberale Theorie nationaler

¹⁵ Für einen Überblick siehe Bieling/Lerch (2005) oder auch Pollack (2001).

Außenpolitik, in der die Präferenzen dominanter gesellschaftlicher Akteure die staatlichen Präferenzen determinieren. Der Fokus liegt hier eindeutig auf Wirtschaftsakteuren, was den Ansatz für diese Arbeit interessant macht. Die Institutionen der EU sind dann ein Resultat aus gesellschaftlicher Nachfrage nach Institutionen und den möglichen institutionellen Angeboten, die sich aus der strategischen Interaktion der Nationalstaaten auf EU-Ebene ergeben. Der LI geht demnach davon aus, dass Staaten unitarische, rationale Akteure sind, deren Präferenzen von gesellschaftlichen Akteuren definiert werden und die auf Grund der gesellschaftlichen Nachfrage auf internationaler Ebene miteinander verhandeln, um Institutionen auf EU-Ebene zu schaffen. Die Präferenzaggregation findet also innerhalb der Nationalstaaten statt, der Staat funktioniert als ein *gatekeeper* zwischen nationaler und europäischer Ebene. Dabei greift der LI sowohl auf Ansätze der Neuen Politischen Ökonomie und Organisationentheorie als auch auf die Regimetheorie zurück. Das Ergebnis ist ein dreistufiger Erklärungsprozess europäischer Institutionen: Auf der ersten Ebene werden die nationalstaatlichen Präferenzen formuliert, anschließend finden Verhandlungen auf internationaler Ebene statt, die schließlich in der Wahl einer spezifischen Institution für die Implementierung der Regime münden.¹⁶

Präferenzen werden im LI unterschieden von Strategien und situationsübergreifend als spezifische Wertungen definiert, die mit zukünftigen Resultaten verbunden sind (Moravcsik 1998: 24). Dementsprechend sind die Präferenzen relativ stabil und können mittels unterschiedlicher Strategien verwirklicht werden. Die Präferenzformulierung innerhalb der Nationalstaaten geschieht dann über die Bindung der Staatsgewalt an einflussreiche Gruppen innerhalb der Gesellschaft. Die Regierung steht in einem Agent-Prinzipal-Verhältnis zur Gesellschaft und muss die Präferenzen einflussreicher Gruppen befolgen, um wiedergewählt zu werden. Die Präferenzen der Gruppen können dabei direkt durch Einflussnahme (*voice*) oder insbesondere bei Wirtschaftsakteuren auch indirekt durch Ausstieg (*exit*) artikuliert werden. Die gesellschaftlichen Präferenzen gründen sich dabei ihrerseits auf den transnationalen Kontext und Interdependenzen und auf innerstaatliche Faktoren (Moravcsik 1993: 483f). Homogene Interessengruppen mit einem starken Interesse an einer bestimmten Maßnahme und gutem Zugang zum politischen System sind dabei gegenüber größeren und inhomogenen Gruppen im Vorteil, was einen institutionellen *bias* zu Gunsten der heimischen Wirtschaft erzeugt (Moravcsik 1998: 488). Institutionelle Regelungen auf europäischer Ebene sind demnach vor allem dann zu erwarten, wenn sich Produzenten durch eine Marktöffnung oder Harmonisierung der Standards klare Vorteile erhoffen oder einzelne Maßnahmen in ihrer ökonomischen Wirkung schwer abschätzbar sind, sodass sich keine Opposition bilden kann. In diesem Fall besitzen staatliche Akteure einen

¹⁶ Die letzte Stufe des „*institutional choice*“ findet sich erst in Moravcsik (1998: 67ff), da mit dem zweistufigen Aufbau die Vielfalt der institutionellen Arrangements auf europäischer Ebene offensichtlich nicht erklärt werden konnte.

gewissen Spielraum (*slack*) gegenüber gesellschaftlichen Interessen. In Bereichen der politischen Kooperation (GASP, PJZS) ist der Spielraum am höchsten, hier können politische Akteure die Kooperation weitgehend isoliert von gesellschaftlichen Interessen vorantreiben. Dabei fällt auf, dass das Staatsverständnis Moravcsiks unterkomplex und kontradiktorisch ist (Wincott 1995: 600f): Zum einen wird der Staat als Agent der Gesellschaft verstanden, der ihre Interessen lediglich aggregiert und auf zwischenstaatlicher Ebene vertritt. Die Annahme staatlicher Autonomie wird dabei ausdrücklich zurückgewiesen (Moravcsik 1998: 484, Fn. 10). Zum anderen wird angenommen, dass staatliche Akteure eigenständige Präferenzen verfolgen können – etwa die Nutzung von EU-Institutionen zur Überwindung innerstaatlicher Opposition (Moravcsik 1993: 515). Staatliche Akteure handeln hier also nicht im Auftrag gesellschaftlicher Gruppen, sondern aus Eigeninteresse und explizit gegen den Willen einflussreicher Gruppen. Dies widerspricht jedoch dem zuvor formulierten Verständnis des Staates als Agent gesellschaftlicher Gruppen.

Auf der internationalen Ebene wird angenommen, dass Staaten nur dann kooperieren, wenn sie durch Kooperation die Kontrolle über die innerstaatliche Politik erhöhen können, also gemeinsame Resultate erreichen, die anders nicht möglich wären (Moravcsik 1993: 485). Anders als bei realistischen Theorien hält der LI demnach zwischenstaatliche Kooperation bei absoluten Wohlfahrtsgewinnen bzw. einem absoluten Zugewinn an innerstaatlicher Macht für möglich, der relative Machtgewinn der Staaten nach außen besitzt keine Relevanz. Von Bedeutung ist nur die relative Höhe der durch die Kooperation erwarteten innerstaatlichen Gewinne (Moravcsik 1998: 25). Moravcsik geht damit von einer intentional durch die staatlichen Akteure geschaffenen institutionellen Struktur der EU aus, die auf die Ausweitung nationalstaatlicher Kontrolle im Zeitalter ökonomischer Interdependenz abzielt. Staatliche Souveränität wird hier rational gegen größere staatliche Autonomie eingetauscht; die Vertragsverhandlungen werden analog zu zwischenstaatlichen Regimen als Verhandlung über die Bedingungen der Kooperation angesehen. Der Verhandlungsspielraum der einzelnen staatlichen Akteure ist dabei im Vorhinein durch die Präferenzen der innerstaatlichen Einflussgruppen festgelegt, eine Ausnahme bildet der Fall, dass keine relevanten Interessengruppen bestehen (Moravcsik 1993: 496f). Die Verhandlungsmacht der Staaten bestimmt sich dann maßgeblich nach der relativen Präferenzintensität, also dem Wunsch, ein bestimmtes Ergebnis zu erreichen. Die Präferenzintensität ist wiederum ein Ergebnis der jeweiligen nationalen Kosten und Nutzen des erwarteten Verhandlungsergebnisses. Hat ein Staat also geringes Interesse an der multilateralen Bearbeitung eines spezifischen Problems, ist seine Verhandlungsmacht hoch, da er auf ein Ergebnis nicht angewiesen ist. Zusätzlich unterscheidet Moravcsik drei verschiedene Strategieoptionen, die die Verhandlungsmacht eines Staates erhöhen können: unilaterale Politikalternativen, Alternativkoalitionen und Verknüpfungsstrategien (Moravcsik 1993: 499).

Die durch die zwischenstaatlichen Verträge entstandenen Institutionen auf EU-Ebene haben laut Moravcsik vor allem zwei Funktionen: Zum einen stellen sie während der Vertragsverhandlungen einen informationsreichen Kontext zur Verfügung und senken auf diesem Wege die Transaktionskosten erheblich. Dies hat zur Folge, dass eine Kooperation leicht fällt und auch das Verhandeln über die Verteilung der Kosten und Lasten effizient ist. Dadurch kommen die erreichten Vereinbarungen der aus den verschiedenen Präferenzen der Mitgliedstaaten bestehenden Pareto-Grenze also relativ nahe (Moravcsik 1993: 499). Zum anderen lösen die EU-Institutionen das Problem unvollständiger Verträge, denn die Mitgliedstaaten können bei Vertragsschluss nicht alle möglichen zukünftigen Kontingenzen vorhersehen und delegieren daher die Kompetenzen zur Rechtsauslegung und -Fortbildung an supranationale Institutionen (Moravcsik 1993: 509). Außerdem senken die Institutionen die Überwachungskosten der Vertragseinhaltung erheblich, da die Kontrolle der Einhaltung der Vereinbarungen an einen gemeinsamen Agenten delegiert wird und nicht von allen Vertragspartnern überwacht werden muss. Dies hat eine hohe Effektivität und Effizienz in der Umsetzung der Vereinbarungen zur Folge. Supranationale Institutionen auf EU-Ebene erklärt der LI folglich als Produkt von bewussten Kalkülen der Mitgliedstaaten, die versuchen, eine kostengünstige Balance zwischen möglichst hohem Einfluss auf innerstaatliche Entwicklungen und dem politischen Risiko der Delegation von Kompetenzen zu erreichen (Moravcsik 1993: 507).

Das dritte Stadium des LI, die Wahl der Institutionen zur Verwirklichung von Kooperation, wurde von Moravcsik erst in seinem späteren Werk zur europäischen Integration eingeführt, da das zweistufige Modell die Vielfalt und Macht einiger EU-Institutionen nicht erklären konnte. So fiel Moravcsik schon in seinem Aufsatz von 1993 auf, dass der EuGH innerhalb seines Ansatzes nur als „Anomalie“ bezeichnet werden kann, da seine Entscheidungen den von den Regierungen antizipierten Kompetenzrahmen deutlich überschritten hätten (Moravcsik 1993: 513). Um dieses Defizit zu beheben, spielen in der dritten Stufe des *institutional choice* auch ideationale Faktoren wie eine übergreifende föderalistische Orientierung, der Glaube an technokratisches Management oder eine bessere Durchsetzbarkeit der Verträge eine Rolle, die sich als nationale gesellschaftliche *cleavages* darstellen und über Diskurse in das politische System vermittelt werden (Moravcsik 1998: 67ff). Je nachdem, welcher ideationale Faktor überwiegt, werden von den Staaten in Verhandlungen unterschiedliche Institutionen geschaffen. Mit dieser ideationalen Komponente entfernt sich Moravcsik von seiner ursprünglichen rationalistischen Konzeption.

Der LI betont also konsequent die starke Rolle der Nationalstaaten innerhalb der EU. Die nationalstaatlichen Regierungen behalten die Kontrolle über den europäischen Integrationsprozess und der Integrationsprozess hat die Kontrolle der Regierungen über nationale Politikergebnisse nicht geschwächt, sondern im Gegenteil noch verstärkt (Moravcsik 1993: 507). Die Stärke

des Ansatzes ist dabei die politökonomische Verankerung beim Fokus auf die innerstaatliche Präferenzbildung und die Anwendung der Regimetheorie auf zwischenstaatliche Verhandlungen. Dennoch ist der Ansatz aus mehreren Gründen kritik- und auch erweiterungsbedürftig. Zum einen ist das pluralistische Modell der staatlichen Präferenzbildung zu simpel, da es die innerstaatlichen Institutionen nicht berücksichtigt. Die nationalspezifischen Institutionen strukturieren jedoch den Zugang von Interessen zum politischen System und die Ressourcen sowie das Verhalten politischer Akteure und sind damit entscheidende Determinanten staatlicher Präferenzbildung.¹⁷ Daher wird in dieser Arbeit der akteurzentrierte Institutionalismus für die Analyse der nationalen Präferenzformulierung genutzt. Damit wird es auch möglich, das Verhalten staatlicher Akteure zu erklären. Zum anderen erklärt der LI nur die intergouvernementalen Verhandlungen über Verträge, nicht jedoch den alltäglichen Politikprozess der EU. Damit werden jedoch weite Teile der institutionellen Dynamik und politischen Praxis ausgeblendet. Dabei gerät aus dem Blick, dass wesentliche Kompetenzverlagerungen häufig bereits außerhalb der großen Vertragsverhandlungen stattgefunden hatten und hinterher lediglich von den Nationalstaaten vertraglich bestätigt wurden (Wincott 1995: 606). Weitere Kritik am LI üben außerdem Vertreter des Multi-level Governance - Ansatzes. Daher wird der Ansatz im Folgenden vorgestellt.

2.1.2 Multi-level Governance - Ansatz

Der MLG - Ansatz wurde maßgeblich von Gary Marks und Liesbet Hooghe entwickelt. Er steht in der Tradition der *policy*-Forschung und differiert in der Sichtweise auf die EU und im Erkenntnisinteresse erheblich vom LI. Zunächst wird die klassische Trennung zwischen Innen- und Außenpolitik aufgegeben, die EU wird nicht als eine Allianz von Nationalstaaten, sondern als ein Mehrebenensystem betrachtet, in dem vielfältige Interaktionen von zentralstaatlichen, supranationalen und regionalen Akteuren stattfinden (Bache/Flinders 2004: 1). Damit wird auch die Annahme aufgegeben, dass der Staat ein einheitlicher Akteur sei. Im Gegensatz zum LI versucht der MLG - Ansatz nicht, die Ergebnisse der zwischenstaatlichen Verhandlungsprozesse zu erklären, sondern konzentriert sich auf die Politikprozesse innerhalb der EU. Dies deutet auch das Wort *governance* in der Benennung des Ansatzes schon an, das im Allgemeinen mit dem Begriff „Regieren“ übersetzt wird. Dieser Begriff beschreibt die Abkehr vom staatszentrierten Verständnis des Regierens und wird als „fortwährende[r] Prozess bewusster politischer Zielbestimmung und Eingriffe zur Gestaltung gesellschaftlicher Zustände“ (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2006: 15) definiert. Der MLG - Ansatz fokussiert also auf Prozesse, die das Treffen allgemeinverbindlicher Entscheidungen ermöglichen, sowohl durch staatliche als auch durch andere Akteure. Die EU wird dabei als ein politisches System eigener Art betrachtet. Dabei wird analytisch zwischen Institutionen und Akteuren getrennt, der Nationalstaat und auch die EU werden als institutionel-

¹⁷ Vgl. Peterson (1995: 81); Wincott (1995: 600f); Wallace et al. (1999: 162); Jordan (2001: 203).

les Regelwerk betrachtet, innerhalb dessen sich die Akteure bewegen. Die Grundannahme des LI, dass der Staat ein einheitlicher Akteur sei, wird damit zu Gunsten einer institutionalistischen Sichtweise aufgegeben. So ist es möglich, dass die Akteure eigene Ziele verfolgen, die nicht mit staatlichen Zielen (z. B. Wahrung von Souveränität) im Einklang stehen (Marks et al. 1996: 348).

Generell geht der MLG - Ansatz im Gegensatz zum Ansatz des LI davon aus, dass die national-staatlichen Akteure zwar bedeutend bleiben, den Politikprozess und die Interessenvermittlung aber nicht mehr monopolisieren können. Vielmehr werden die Entscheidungskompetenzen inzwischen von mehreren miteinander verflochtenen Ebenen geteilt. Dies zeigt sich erstens daran, dass politische Akteure aus Eigeninteresse eine Verlagerung von Kompetenzen weg vom Zentralstaat und hin zur supra- und subnationalen Ebene befürworten können, obwohl dies die Souveränität und auch die Autonomie nationalstaatlicher Institutionen einschränkt. Zweitens ist das kollektive Entscheiden auf europäischer Ebene mit signifikanten Kontrollverlusten für die Akteure einzelner Staaten verbunden, weshalb nationale Präferenzen häufig nicht durchgesetzt werden können. Drittens sind die politischen Arenen nicht mehr nur innerhalb der Nationalstaaten verfasst, vielmehr existieren vielfältige Verbindungen zwischen regionalen, nationalen und supranationalen Arenen. Dennoch bleiben die nationalen Arenen bedeutsam für die Präferenzformulierung von Akteuren (Marks et al. 1996: 346). Zur besseren Verständlichkeit werden die einzelnen Punkte im Folgenden noch einmal näher betrachtet.

Zur Erklärung der Verlagerung politischer Kompetenzen auf die supranationale Ebene werden zunächst bewusste Strategien politischer Akteure genannt, die den eigentlichen institutionellen Präferenzen des Nationalstaats zuwiderlaufen können: Die Akteure können einerseits aus Effizienzgründen (Senkung von Transaktionskosten) an einer supranationalen Politik interessiert sein, auch wenn diese signifikante Kosten verursacht. Es genügt dabei, dass politische Akteure einen persönlichen Vorteil durch die Abgabe von staatlicher Souveränität erhalten, etwa wenn ihre Stellung in ihrem Wahlbezirk durch die EU-Politik gestärkt wird. Andererseits können politische Akteure ein Interesse an der Verlagerung von Kompetenzen haben, um die Verantwortung für bestimmte *policies* nicht tragen zu müssen oder Politikbereiche von politischem Druck zu isolieren. Durch die Institutionalisierung spezifischer Kompetenzen auf europäischer Ebene können nationalstaatliche politische Akteure bestimmte Politikinhalte dem nationalstaatlichen Parteienwettbewerb weitgehend entziehen und so auch über ihre Amtszeit hinaus festschreiben (Marks et al. 1996: 349f; Hooghe/Marks 2001: 69ff).

Für den Kontrollverlust über den Integrationsprozess ist vor allem die in vielen Politikfeldern gültige Regel der qualifizierten Mehrheitsentscheide maßgeblich. So können die staatlichen Akteure zwar über ihr Vetorecht nach wie vor die großen Vertragsverhandlungen steuern, nicht aber die alltäglichen Politikprozesse. Auch können die staatlichen Akteure nicht alle Aktionen der

supranationalen Agenten kontrollieren, da dies hohe Kosten verursachen würde und durch die Vielzahl an nationalstaatlichen Prinzipalen erschwert wird. Die Kommission besitzt in diesem Kontext einen großen Informationsvorsprung und hat als korporativer Akteur die Fähigkeit, die verschiedenen mitgliedstaatlichen Prinzipale gegeneinander auszuspielen. Dabei ist jedoch die interne Kohäsion der Kommission von hoher Bedeutung. Zum Kontrollverlust der Mitgliedstaaten tragen außerdem die unintendierten Konsequenzen der institutionellen Entscheidungen bei, da viele Ereignisse nicht vorhergesehen werden können (Marks et al. 1996: 352ff).

Die Verbindung zwischen nationalstaatlichen, regionalen und supranationalen Arenen zeigt sich vor allem an der wachsenden Bedeutung der supranationalen Arena für Interessengruppen, Unternehmen und subnationale Gebietskörperschaften, die verstärkt in Brüssel aktiv sind und deren Expertise vor allem von der Kommission nachgefragt wird (Marks et al. 1996: 358).

Um diese Thesen weiter zu spezifizieren wird der Politikprozess innerhalb der EU in vier Phasen eingeteilt, in denen die relative Macht der staatlichen Akteure untersucht wird: Die Initiierung von *policies*, das Treffen von Entschlüssen, die Implementation und die Rechtsprechung. In der Phase der Initiierung, die im Rahmen dieser Arbeit Bedeutung besitzt, ist die Kommission der maßgebliche Akteur, der zwar häufig von der Artikulation eines Problems durch andere Akteure (Rat, EP, Interessengruppen) abhängig ist, jedoch in der Folge über die Art, wie das Problem behandelt wird (*framing*), wer an der Ausarbeitung der Vorschläge beteiligt wird und welche Regeln zur Anwendung kommen, autonom entscheiden kann. Daher ist die Macht der Kommission im Bereich des *agenda setting* weit bedeutender als ihre formalen Kompetenzen erkennen lassen (Marks et al. 1996: 357). So kann die Kommission z. B. über die Herausgabe von Grün- und Weißbüchern den Rahmen für zukünftige Politiken der Union entscheidend vorprägen. Die Macht der Kommission beruht jedoch auf mehreren Grundlagen und ist entscheidend von der Fähigkeit abhängig, Politiknetzwerke zu pflegen und zum Aufbau von Wissen zu nutzen, sowie Ansprüche anderer Akteure vorherzusehen und zwischen ihnen zu vermitteln. Schnelligkeit und Effizienz sind dabei ebenfalls von hoher Bedeutung, da die Fähigkeit, im Politikprozess den ersten Vorschlag zu machen, häufig den Raum für zukünftige Politikentwürfe absteckt. Schnelligkeit und Effizienz sind dabei maßgeblich von der internen Kohärenz der Kommission abhängig. Die Macht der Kommission hängt also in erheblicher Form von ihrer internen Konfliktlösungsfähigkeit und von dritten Akteuren wie Interessengruppen und staatlichen Akteuren ab, auf deren Unterstützung sie angewiesen ist (Marks et al. 1996: 359f).

In der Phase der Beschlussfassung haben die mitgliedstaatlichen Akteure zwar erhebliche Bedeutung, sind jedoch nicht die einzig entscheidenden Akteure. Dies liegt daran, dass Akteure einzelner Staaten in vielen Politikbereichen von anderen Staaten überstimmt werden können, was einen Kontrollverlust zur Folge hat. In vielen Bereichen kommt außerdem dem Europäischen

Parlament durch das Mitentscheidungsverfahren eine bedeutende Rolle zu. Die Kommission kann in ihrer Rolle als Vermittlerin zwischen den staatlichen Akteuren subtile Mechanismen einsetzen, um ihre Präferenzen im Entscheidungsprozess zu behaupten (Marks et al. 1996: 366).

Der Prozess der Implementation ist am deutlichsten von einer Durchdringung mehrerer Ebenen gekennzeichnet. Hier ist einerseits die Kommission von Bedeutung, die in vielen Politikbereichen die Exekutivgewalt besitzt, jedoch wird die Arbeit der Kommission ihrerseits wieder von nationalstaatlichen Akteuren durch ein weit gespanntes Netz an Komitologie-Ausschüssen kontrolliert. Mit subnationalen Akteuren steht die Kommission darüber hinaus z. B. bei der Implementation von Regionalpolitik in regem Kontakt. Zudem wird betont, dass auch die Komitologie-Ausschüsse häufig mit subnationalen Akteuren, Interessengruppen und Wissenschaftlern besetzt sind, Repräsentanten des nationalstaatlichen Systems die Ausschüsse demnach nicht monopolisieren können (Marks et al. 1996: 367f).

In der Phase der Rechtsprechung weist der MLG - Ansatz auf die herausragende Rolle des EuGH hin, die im Ansatz des LI als „Anomalie“ betrachtet werden musste. Der MLG - Ansatz erklärt die Rolle des EuGH mit der fehlenden Eingrenzung der Kompetenzen der einzelnen Akteure im EG-Vertrag, in dem stattdessen nur Aufgaben und Ziele spezifiziert wurden. Dadurch konnte der EuGH seine Rolle inkrementell ausweiten und das EG-Recht konstitutionalisieren. Dabei war der EuGH jedoch auf die Hilfe anderer Akteure, allen voran auf die der Kommission, angewiesen. Denn erst die Auslegung und Anwendung einschlägiger Urteile durch die Kommission verlieh den Urteilen des EuGH Wirkung (Marks et al. 1996: 370f).

Gegenüber dem MLG - Ansatz wurde sowohl theoretische als auch empirische Kritik vorgebracht.¹⁸ So wurde kritisiert, dass der Ansatz eher eine Beschreibung der EU, jedoch keine Theorie sei, da ein theoretisches Fundament fehle und keine überprüfbaren Hypothesen aufgestellt würden. Zudem würde empirisch die Autonomie substaatlicher und supranationaler Akteure zu stark generalisiert und überschätzt. Zur ersten Kritik ist anzumerken, dass in der Tat kein mit dem LI vergleichbares, schlankes theoretisches Fundament existiert, wodurch der Ansatz zur Deskription tendiert. Hier muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass der MLG - Ansatz generell nicht mit einer Integrationstheorie verwechselt werden sollte, sondern die institutionellen Charakteristika von Entscheidungen in der EU betrachten will (Knodt 2004: 701). Für eine verbesserte theoretische Fundierung des Ansatzes ist die eingeführte analytische Trennung von Institutionen und Akteuren nützlich, die mit den Annahmen neo-institutionalistischer Ansätze spezifiziert werden kann (Jordan 2001: 201; George 2004: 117f). Die vom MLG - Ansatz aufgestellte generelle Hypothese einer Machtdiffusion weg von zentralstaatlichen und hin zu supra- und subnationalen Akteuren ließe sich außerdem operationalisieren und messen. So wäre

¹⁸ Vgl. für eine Übersicht Jordan (2001), für eine Erwiderung siehe George (2004).

die Hypothese bestätigt, wenn sub- oder supranationale Akteure ihre Präferenzen gegenüber den zentralstaatlichen Interessen durchsetzen könnten.

Der zweite Kritikpunkt ist in der Tat ernstzunehmen, da in der EU erhebliche sektorielle und zeitliche Unterschiede bezüglich des Vergemeinschaftungsgrades in verschiedenen Politikfeldern bestehen (Jordan 2001: 195). So sind die im MLG - Ansatz beschriebenen Prozesse sicherlich in hoch vergemeinschafteten Bereichen wie der Agrar- oder Wettbewerbspolitik zu beobachten, jedoch kaum in der Energiepolitik, die in vielen Bereichen nicht einmal das Vergemeinschaftungsstadium erreicht hat.¹⁹ Auch ist festzustellen, dass der Nationalstaat auch innerhalb des Mehrebenensystems immer noch das bedeutendste Bezugssystem bleibt, denn die Öffentlichkeit ist nach wie vor fragmentiert, Wahlen finden nur auf nationalstaatlicher Ebene statt und sowohl Gewalt- als auch Steuermonopol sind nach wie vor nationalstaatlich verfasst (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2006: 19). Daher sollte der Anspruch des MLG - Ansatzes, Entscheidungen auf allen Analyseebenen erklären zu können, etwas eingeschränkt werden. Hilfreich ist dabei die Typologisierung Petersons (1995: 71ff), der drei Analyseebenen von Entscheidungen nach deren Reichweite, involvierten Akteuren und Rationalität unterscheidet: Der erste Entscheidungstyp auf der super-systemischen Ebene ist deutlich aus dem alltäglichen Politikprozess der EU hervorgehoben. Hier werden von Regierungskonferenzen, dem EuGH und dem Europäischen Rat geschichtsschreibende, politische oder legalistische Entscheidungen getroffen, die die Funktionsweise der EU und häufig auch die *polity* fundamental verändern. Auf der zweiten, systemischen Ebene werden vom Ministerrat oder dem AStV Entscheidungen über die Ziele und die Umsetzung konkreter *policies* getroffen. Diese Entscheidungen werden im Wesentlichen auf der dritten, der Meso-Ebene vorbereitet. Hier werden innerhalb der Generaldirektionen der EU-Kommission und innerhalb der Komitologie-Komitees Politikoptionen formuliert. Die Arbeitsweise ist relativ technokratisch, d. h. jedoch nicht, dass die getroffenen Entscheidungen unpolitisch wären. Auf dieser Meso-Ebene sind außerdem die Politiknetzwerke der jeweiligen Politikfelder besonders bedeutend, da hier keine formelle institutionelle Struktur besteht, die die Interessenvermittlung und Informationsbeschaffung in feste Bahnen lenken könnte. Daher ist die Kommission bei ihrer Arbeit entscheidend auf Improvisation und die Zuarbeit externer Akteure angewiesen. Der MLG - Ansatz scheint demnach auf der zweiten und vor allem der dritten Entscheidungsebene Relevanz zu besitzen, da die beschriebenen Mechanismen vor allem hier wirken dürften (vgl. Jordan 2001).

Da beide Ansätze dem rationalistischen Paradigma verhaftet sind, wird hier eine integrative Perspektive vorgeschlagen. Dabei wird davon ausgegangen, dass die staatszentrierte Perspektive

¹⁹ Die im MLG - Ansatz beschriebenen Mechanismen wurden zunächst in der regionalen Strukturpolitik entdeckt und später auf die gesamte EU generalisiert. Dies stellt teilweise eine unzulässige Verallgemeinerung dar, da die Strukturpolitik ja gerade darauf angelegt ist, mit verschiedenen regionalen Partnern zusammenzuarbeiten.

des LI im Allgemeinen in der Lage ist, für das Politikfeld der Energiepolitik gültige Erklärungen zu liefern. Insbesondere die politökonomische Fundierung des Ansatzes und die Betonung der Relevanz nationalstaatlicher Präferenzen für den Integrationsprozess scheinen in diesem Politikfeld hohe Gültigkeit zu besitzen. Jedoch müssen die theoretischen Defizite des LI behoben werden, ohne dessen zentrale Annahmen in Frage zu stellen. Insbesondere der nationale Präferenzformulierungsprozess und die Handlungen staatlicher Akteure sind untertheoretisiert und vermögen daher die Prozesse auf nationalstaatlicher Ebene nur oberflächlich zu erfassen. Dies kann eine gewisse Beliebigkeit in der Erhebung der unabhängigen Variable zur Folge haben, die häufig nur hilfswiese zur Erklärung staatlicher Präferenzen herangezogen wird. Daher ist die Unterscheidung des MLG - Ansatzes in Institutionen und Akteure hilfreich. Für die Analyse der Präferenzformulierung auf nationaler Ebene wird hier der forschungsheuristische Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus verwandt, der sowohl innerhalb des LI als auch des MLG - Ansatzes verwendbar ist. Der MLG - Ansatz ist bei der Analyse der Rolle der EU-Kommission im Politikprozess hilfreich, da ihr ein eigenständiger Akteursstatus zugestanden und der Fokus auf die Ressourcen der Kommission als eigenständiger Akteur gelegt wird. Eine Kombination der beiden Analyseansätze erlaubt es, eine Erklärung sowohl der Rolle der Nationalstaaten zu geben, als auch die eigenständige Funktion der Kommission im Politikprozess nicht vorschnell auszublenden, sondern ihre tatsächliche Reichweite zu untersuchen.

2.2 Akteurzentrierter Institutionalismus

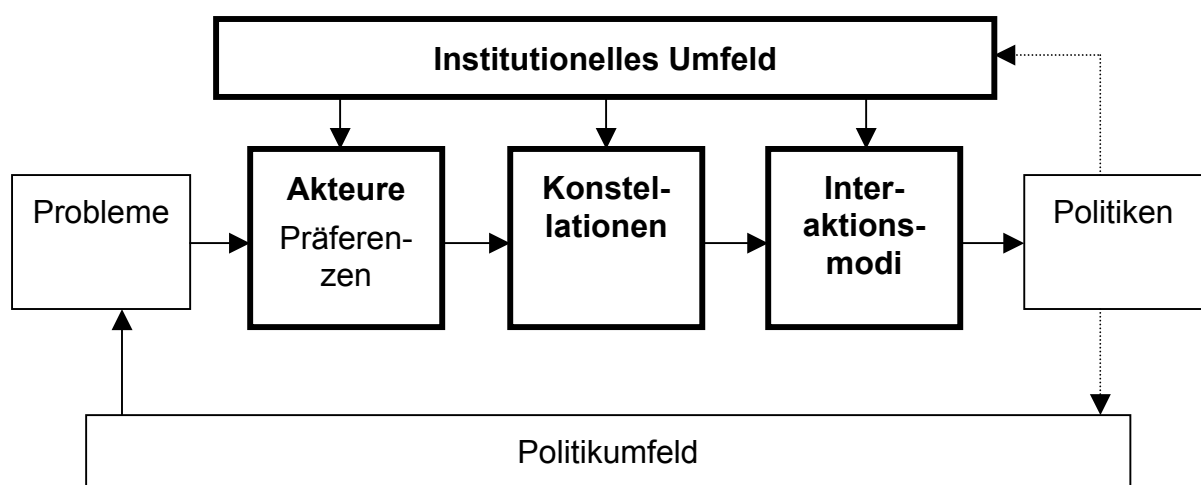
In der vorliegenden Arbeit wird für die Analyse des Politikprozesses innerhalb der Nationalstaaten mit einem neo-institutionalistischen Ansatz gearbeitet. Neo-institutionalistische Ansätze setzen das Handeln von (verbundenen) Akteuren in Bezug zu Institutionen und nehmen an, dass sich Akteurhandeln an Institutionen orientiert. Die neo-institutionalistischen Ansätze²⁰ nutzen jedoch einen jeweils verschiedenen Institutionenbegriff, der unterschiedlichen Raum für autonomes Akteurhandeln lässt. Auf der Seite des soziologischen Institutionalismus' wird angenommen, dass das Akteurverhalten institutionell (endogen) konstituiert wird (March/Olsen 1989), wobei wenig Raum für autonomes Akteurhandeln bleibt. Der *rational choice*-Institutionalismus geht demgegenüber von gegebenen (exogenen) Präferenzen aus, die anschließend von der Institution gefiltert werden (Windhoff-Héritier 1991). Der historische Institutionalismus betont, dass Institutionen Resultate komplexer historischer Prozesse sind und sich Akteure an die vorhandenen, für sie relevanten Institutionen anpassen. Dadurch ist Institutionenwandel kostspielig, was eine Pfadabhängigkeit von Institutionen erzeugt (North 1992: 83ff; Pierson 1996), ein rascher Paradigmenwechsel bleibt die Ausnahme (Hall 1993). In der vorliegenden Arbeit wird eine Mittelposition zwischen historischem und *rational choice*-Institutionalismus eingenommen, die es

²⁰ Häufig werden *rational choice*, historischer und soziologischer Institutionalismus unterschieden; vgl. für einen Überblick Hall/Taylor (1996).

erlaubt, sowohl die präferenzstrukturierende Funktion von Institutionen als auch das Akteurhandeln als eigenständige Variable zu berücksichtigen und so letztlich die Trennung zwischen endogener und exogener Präferenzbildung zu überwinden. Grundlage hierfür bietet der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus' (Mayntz/Scharpf 1995; Scharpf 1997). Der Ansatz wurde in der Europaforschung bereits häufig zur Analyse von Entscheidungsprozessen in bestimmten Politikfeldern angewandt und auch weiterentwickelt.²¹ Hier wird zunächst eine allgemeine Einführung in den Ansatz gegeben, der anschließend zum Zwecke der empirischen Analyse konkretisiert und verfeinert wird. Anschließend an die Darstellung des Ansatzes wird das in der Arbeit verwendete Analysemodell vorgestellt.

Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus' wurde ursprünglich zur Analyse von Prozessen gesellschaftlicher Selbstregulung und politischer Steuerung entwickelt und stellt keine auf bestimmte Gegenstandsbereiche zugeschnittene Theorie, sondern eine Forschungsheuristik dar (Mayntz/Scharpf 1995: 39). Der Ansatz expliziert das Verhältnis von Institutionen und Akteuren, ebenso wie die Rolle von Interessen und Normen auf Akteursebene, sowie den Einfluss von Handlungssituationen, Akteurskonstellationen und Interaktionsmodi auf das Akteurhandeln. Da der Ansatz damit die Möglichkeit bietet, viele verschiedene Analyseebenen einzubeziehen, deren Betrachtung im Rahmen einer Forschungsarbeit schlecht möglich ist, muss mit der „Methode der abnehmenden Abstraktion“ (Lindenberg 1991) gearbeitet werden. Dabei werden die theoretischen Annahmen so komplex wie nötig und so abstrakt wie möglich gehalten, um die Analyse nicht unnötig zu verkomplizieren. Auf ein niedrigeres Analyseniveau muss demnach nur gewechselt werden, wenn sich die beobachtbaren Ergebnisse nicht mit den bisher getroffenen Annahmen erklären lassen (Mayntz/Scharpf 1995: 66). Abbildung 1 gibt einen schematischen Überblick über den Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus'.

Abbildung 1: Akteurzentrierter Institutionalismus (nach Scharpf 1997: 44).



²¹ Vgl. Wagner (2005); Benz (1998); Benz (2003); Schmidt (1998); Schumann (2005); Eising (2000).

Das Konzept der Institution ist zentral, da angenommen wird, dass institutionelle Regeln nicht nur soziales Verhalten organisieren und strukturieren, sondern auch das Akteurverhalten als solches erst verständlich und erwartbar machen (Scharpf 1997: 40). Die institutionellen Regeln stellen Akteuren einen Referenzrahmen zur Verfügung und bilden damit eine Basis für die Formulierung rationaler Präferenzen, denn diese sind immer nur innerhalb eines bestimmten institutionellen Rahmens als rational beschreibbar.²² Institutionen werden hier als Regelsysteme verstanden, die handlungsrelevant sind und einen strukturierenden Kontext für die Handlungen der Akteure abgeben (Scharpf 1997: 38; Mayntz/Scharpf 1995: 45). Als Institution werden damit nicht nur formgebundene, intentional geschaffene und sanktionsbewehrte Rechtsregeln (North 1992: Kap. 6), sondern auch diejenigen informellen sozialen Regeln, bei deren Nichtbefolgung soziale Sanktionierung im betrachteten Kontext zu erwarten wäre, definiert (Scharpf 1997: 38). Eine weitergehende kulturalistische Ausweitung des Begriffs „Institution“ wie im soziologischen Institutionalismus, der auch Alltagspraktiken und handlungsprägende kognitive oder symbolische Elemente einbezieht, ist abzulehnen, da eine solche Ausweitung dem zu erforschenden Gegenstand nicht gerecht würde und das Akteurverhalten so letztlich institutionell vorherbestimmt wäre (Mayntz/Scharpf 1995: 45f). Zusammenfassend stellen Institutionen also einen Handlungskontext für das Akteurhandeln dar, durch den das Handeln zwar strukturiert und annähernd vorhergesagt, nicht aber determiniert wird. Über Institutionenwissen kann daher abstraktes Vorwissen über das vermutlich stattfindende Akteurhandeln gebildet werden, da Institutionen als Fernursache der Ergebnisse betrachtet werden, während das Handeln der Akteure die unmittelbare Ursache darstellt (Mayntz/Scharpf 1995: 46).

Auf Ebene der Akteure werden im Rahmen dieser Arbeit weniger die Handlungen individueller, sondern verbundener Akteure betrachtet. Als „verbundener Akteur“ wird eine Konstellation bezeichnet, in der Individuen ihre Handlung auf Grund einer erwarteten gemeinsamen Wirkung koordinierten Handelns vornehmen, d. h. individuelle Akteure handeln sinnhaft aufeinander bezogen zur Erreichung eines gewünschten gemeinsamen Zustands (Scharpf 1997: 54). Innerhalb der verbundenen Akteure kann dann zwischen kollektiven und korporativen Akteuren unterschieden werden. Kollektive Akteure zeichnen sich dadurch aus, dass sie abhängig von den Präferenzen ihrer Mitglieder sind, also keine autonome Präferenzbildung vornehmen können (Scharpf 1997: 54).²³ Korporative Akteure zeichnen sich demgegenüber durch eine hierarchische Ordnung unter Kontrolle einer Führungsinstanz aus. Die Mitglieder und Nutznießer des Akteurs besitzen kein direktes Mitspracherecht, wodurch korporative Akteure unabhängige Präferenzen, Ziele und Identitäten ausbilden können; es besteht also eine Tendenz zur Verselbständigung. Das

²² Auch wenn angenommen wird, dass die Akteure rationale Nutzenmaximierer sind, so können sie doch die Mittel zum Erreichen dieses Ziels nur innerhalb von vorhandenen Institutionen definieren. Vgl. Scharpf (1997: 40).

²³ Demnach sind ein Parlament, der EU-Ministerrat bzw. der Europäische Rat kollektive Akteure.

Führungspersonal eines korporativen Akteurs hat dabei erhebliche Autonomie gegenüber den Mitgliedern und kann die Präferenzen für den Akteur insgesamt festlegen (Scharpf 1997: 56).²⁴ Diese Unterscheidung ist hilfreich bei der Bestimmung von Interessen und Handlungsressourcen von Akteuren. So kann davon ausgegangen werden, dass korporative Akteure im Allgemeinen handlungsfähiger sind als kollektive Akteure, in denen die handlungsleitenden Präferenzen von den Mitgliedern einzeln definiert werden (Schumann 2005: 30).²⁵

Für das Akteurhandeln wird von einem Verhalten ausgegangen, das durch seine Einbettung in den institutionellen Kontext als zweckrational²⁶ definierbar ist. Die handlungsleitenden Präferenzen werden dabei jedoch nicht *ad hoc* gebildet oder vom institutionellen Kontext vorgegeben, sondern in einem dreistufigen Prozess selektiert. Auf der ersten Stufe können korporativen Akteuren ähnlich wie individuellen Akteuren allgemein angebbare Standardinteressen unterstellt werden, die unabhängig vom institutionellen Umfeld gelten. Als Standardinteressen kann Akteuren ein Interesse 1) am eigenen Fortbestand, 2) an der Expansion eigener Ressourcen und Kompetenzen und 3) an Vergrößerung der eigenen Autonomie unterstellt werden (Schmidt 1998: 41; Schumann 2005: 61). Im Zusammenwirken mit der jeweiligen institutionellen Struktur und dem nichtinstitutionellen Politikumfeld ergeben sich daraus als zweite Stufe situationsübergreifende, stabile Präferenzen, die für den jeweiligen Akteur spezifisch sind. Die Standardinteressen werden dafür abhängig vom institutionellen Kontext und der Problemwahrnehmung durch den Akteur in eine unterschiedliche Rangordnung gebracht und mit verschiedenen Handlungsimperativen versehen. In einer dritten Stufe entscheidet schließlich die Wahrnehmung der konkreten Handlungssituation darüber, welche der stabilen Präferenzen handlungsleitend wird (Mayntz/Scharpf 1995: 54ff). Die Akteure wählen also in Abhängigkeit von der Akteurkonstellation ein bestimmtes handlungsleitendes Interesse aus. Mit Hilfe dieser Grundannahmen können so in Kenntnis des strukturellen Politikumfeldes, des institutionellen Rahmens und der sich aus dem Umfeld ergebenden entscheidungsrelevanten Probleme bereits Annahmen über die stabilen Akteurpräferenzen getroffen werden. Hier wird auch die vorliegende Arbeit ansetzen, da eine genaue Untersuchung der jeweiligen Handlungssituation nicht möglich erscheint und ein eher breiter Überblick über die Präferenzen der unterschiedlichen Akteure gegeben werden soll.

Das tatsächliche Akteurhandeln wird durch verschiedene Interaktionsmodi beeinflusst, die auf institutionellen Kapazitäten beruhen und unterschiedliche Problemlösungsfähigkeit aufweisen.

²⁴ Als korporativer Akteur können daher die Exekutive eines Staates, Ministerien, die Europäische Kommission und Unternehmen bezeichnet werden.

²⁵ Dabei kann bei kollektiven Akteuren auch der Fall eintreten, dass die handlungsleitenden Präferenzen nicht in Bezug auf eigene Ziele der jeweiligen Akteure, sondern auf kollektive Ziele definiert werden. Diesen Typ von kollektiven Akteuren nennt Scharpf (1997: 55f) „Bewegung“ oder „Verband“ (ein Verband zeichnet sich zusätzlich durch zentralisierte Handlungsressourcen aus). Dies ist jedoch in Parlamenten oder im Rat der EU nicht der Fall.

²⁶ Im Verständnis der Weberschen Typologie sozialen Handelns.

Abhängig von der Koordinationsfähigkeit des institutionellen Kontexts lassen sich idealtypisch vier Interaktionsmodi unterscheiden: 1) unilaterales Handeln ohne Bezug auf andere Akteure, 2) Verhandlungen (Institutionen müssen zumindest die Einhaltung der Übereinkunft kontrollieren können), 3) Mehrheitsentscheid und 4) hierarchische Steuerung (Scharpf 1997: 47). Es ist einsichtig, dass damit bei unterschiedlichem institutionellen Kontext und gleichbleibenden Ausgangspräferenzen der Akteure unterschiedliche Ergebnisse zu erwarten sind, die sich aus der Koordinationsfähigkeit der Institutionen ergeben. Es ist zu erwarten, dass bei größerer Leistungsfähigkeit des institutionellen Kontextes die zugrundeliegenden Akteurpräferenzen zu Gunsten einer gemeinsamen Lösung in den Hintergrund treten.

Institutioneller Wandel entsteht im akteurzentrierten Institutionalismus aus dem Wechselspiel von Institutionen und Akteurinteraktionen. Dementsprechend können Institutionen sowohl als unabhängige wie auch als abhängige Variable betrachtet werden (Mayntz/Scharpf 1995: 45). Da zumindest immer ein Teil der Akteure seine Präferenzen an den jeweils erreichten institutionellen Ist-Zustand anpasst, also ein Interesse am Bestand vorhandener Institutionen entwickelt und nicht an den ursprünglichen Präferenzen festhält, entwickeln sich Institutionen meist pfadabhängig weiter (North 1992: Kap. 9; Pierson 1996). Inkrementeller Wandel, d. h. eine Anpassung der Mittel oder der Anwendung der Mechanismen zum Erreichen institutionell verankerter Ziele ist dabei relativ unproblematisch und kann auf Grundlage mangelnder Effizienz des bisherigen Mitteleinsatzes auf administrativer Ebene erfolgen. Ein Paradigmenwechsel, d. h. ein Wandel der übergreifenden institutionellen Ziele, ist wesentlich schwerer zu erreichen und erfordert nicht nur Lernprozesse, sondern auch die Einigung aller relevanten Akteure auf ein neues Modell, das größeren Erfolg verspricht (Hall 1993). Geschichte wird dementsprechend als ineffizient aufgefasst, d. h. es existieren viele mögliche Übereinkünfte der Akteure über Regeln, die sich häufig nicht nach Effizienz Gesichtspunkten richten.

2.3 Modell der europäischen Energieaußenpolitik

Der abstrakte theoretische Rahmen muss nun für die Analyse der europäischen Energiepolitik nutzbar gemacht werden. Dazu wird im Folgenden in Bezug auf die theoretischen Ansätze ein mehrstufiges Modell entwickelt, das den Formulierungsprozess europäischer Energiepolitik bzw. Energieaußenpolitik schematisch vereinfacht darstellt. Mit Bezug auf den Liberalen Intergouvernementalismus ließe sich zunächst erwarten, dass die Nationalstaaten die entscheidenden Akteure in der Energieaußenpolitik der EU bleiben. Sofern Kompetenzen im Bereich der Energieaußenpolitik an die Institutionen der EU delegiert werden geschieht dies nur, um eine stärkere Kontrolle über innerstaatliche Akteure zu erreichen. Sollten sich die nationalstaatlichen Akteure von der Vergemeinschaftung keinen Autonomiegewinn erhoffen, ist eine Politik auf Ebene der EU ausgeschlossen, da kein Spielraum für eine Einigung besteht. Da Energieaußenpolitik eine

Querschnittsaufgabe zwischen Außenwirtschafts- und Sicherheitspolitik darstellt, ist auf nationalstaatlicher Ebene zu erwarten, dass sich starke Interessengruppen herausgebildet haben, die Einfluss auf politische Akteure nehmen. Die Präferenzen der gesellschaftlichen Akteure werden dabei wesentlich vom transnationalen Umfeld und dem nationalstaatlichen Kontext bestimmt. Mit dem Multi-level Governance - Ansatz ließe sich erwarten, dass die Kompetenzen zwischen nationalstaatlichen und supranationalen Akteuren aufgeteilt sind und supra- und subnationale Akteure ihre eigene Agenda gegenüber den zentralstaatlichen Akteuren verfolgen und durchsetzen können. Zudem wird erwartet, dass nationalstaatliche politische Akteure eigene Ziele verfolgen, die die Souveränität des Nationalstaats unterlaufen können.

Eingehende Analyse erfährt in Kapitel 3 zunächst das strukturelle Politikumfeld auf gesamteuropäischer Ebene, um Antworten auf die erste Forschungsfrage nach den externen Anforderungen europäischer Energieaußenpolitik zu geben und den transnationalen Kontext für die gesellschaftliche Präferenzformulierung zu erfassen. Die Untersuchung wird hier, dem Analyseobjekt entsprechend, insbesondere auf Russland ausgerichtet. Zunächst wird die Strukturveränderung auf den globalen Energierohstoffmärkten betrachtet. Besonderes Augenmerk wird hier auf den russländischen Energierohstoffsektor gelenkt, da dieser für die Energieversorgung der EU insgesamt besondere Bedeutung besitzt. Zum anderen werden die Handelsbeziehungen zwischen der EU und Russland untersucht, um die wirtschaftliche Interdependenz und damit das relative Machtverhältnis zwischen Russland und der EU erfassen zu können, denn dieses kann Handlungsmöglichkeiten eröffnen oder auch verstellen. Auch ist der Grad an transnationaler Interdependenz ein Bestandteil der Grundlage gesellschaftlicher Präferenzformulierung im Liberalen Intergouvernementalismus.

In Kapitel 4 wird zur Beantwortung der zweiten Forschungsfrage die Energieaußenpolitik der EU und einzelner Nationalstaaten gegenüber Russland untersucht. Bei der Analyse wird besonderes Augenmerk auf die Rolle der verschiedenen Akteure auf EU-Ebene gelegt, um ihren Einfluss auf die Politikgestaltung zu erfassen und die Gültigkeit der Hypothesen des LI und des MLG - Ansatzes zu testen. Anschließend wird in zwei Fallstudien die Energieaußenpolitik Deutschlands und Frankreichs gegenüber Russland analysiert, um die nationalstaatlichen Akteure und Präferenzen in der Energieaußenpolitik zu untersuchen. Dem oben skizzierten forschungsheuristischen Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus folgend, lassen sich für die Analyse der nationalstaatlichen Energieaußenpolitiken drei Analyseebenen unterscheiden: das strukturelle Politikumfeld, der institutionelle Rahmen und die Akteure. Die Präferenzen der Akteure lassen sich dann mit Kenntnis der drei Ebenen in ihrer situationsübergreifenden Form bestimmen.²⁷

²⁷ Hier setzt auch der Präferenzbegriff des LI an, der Präferenzen situationsübergreifend als „ordered and weighted set of values placed on future substantive outcomes“ (Moravcsik (1998: 24)) definiert.

Auf Ebene der Nationalstaaten wird das gesamteuropäische strukturelle Politikumfeld um eine nationalspezifische Komponente ergänzt, da sich gesellschaftliche Präferenzen im LI sowohl aus dem transnationalen Kontext wie auch aus nationalspezifischen Faktoren ergeben. Es wird demnach davon ausgegangen, dass sich die Unterschiede in der nationalstaatlichen Energieaußenpolitik im Wesentlichen auf das nationalspezifische Politikumfeld und die nationalen institutionellen Rahmenbedingungen zurückführen lassen, da diese Rahmenbedingungen zu unterschiedlichen strukturellen Positionen und Problemwahrnehmungen innerhalb des gesamteuropäischen Politikumfelds führen.

Um eine ausführliche Deskription zu vermeiden, ist es angebracht, sich bei der Beschreibung des nationalspezifischen Politikumfelds auf zwei Variablen zu beschränken. Relevant für das nationalspezifische Politikumfeld sind die folgenden Kategorien:

- geographische und geologische Situation und
- Energieimportstruktur und Energiemix.

Zur Erfassung des nationalen Institutionengefüges werden die (formalen und informalen) Institutionen analysiert, die die Beziehungen der Akteure im Energiesektor zueinander und die nationalstaatliche Energieaußenpolitik gegenüber Russland strukturieren. Dabei kann zwischen innerstaatlichen und außenpolitischen Institutionen unterschieden werden:

a) Innerstaatliche Institutionen:

- relevante Aspekte des nationalen politisch-administrativen Systems,
- nationales Sektorregime (Eising 2000: 40ff):
 - sektorielles Leitbild,
 - politische Steuerung,
 - sektorische Koordinationsmechanismen,
 - Koordination zwischen wirtschaftlichen und staatlichen Akteuren.

b) Außenpolitische Institutionen:

- Entwicklung und Institutionalisierung der Beziehungen zu Russland.

Die innerstaatlichen Institutionen müssen ebenso wie die außenpolitischen Institutionen betrachtet werden, da je nach interner Organisation unterschiedliche Beziehungen von Staat und Wirtschaft bestehen, die auch den Einfluss der Akteure auf die Außenpolitik bestimmen und staatliche Akteure in unterschiedlicher Weise an gesellschaftliche Präferenzen binden. Von der nationalen Energieaußenpolitik kann auf den Grad an Unterstützung für die Energieaußenpolitik der EU durch den jeweiligen Nationalstaat geschlossen werden.

Zunächst werden die für die nationale Energieaußenpolitik relevanten Aspekte des politisch-administrativen Systems betrachtet. Sodann werden innerhalb des nationalen Sektorregimes vier Dimensionen betrachtet. Erstens das sektorische Leitbild, welches Struktur, politische Steuerung

und Koordinationsmechanismen innerhalb des Energiesektors entscheidend prägt (Eising 2000: 46). Das Leitbild gibt eine gewisse Handlungsorientierung vor. Dabei herrscht im leitungsgebundenen Energiesektor (Strom und Gas) auf Grund der unterschiedlichen materiellen Eigenschaften häufig ein anderes Leitbild vor als im nicht leitungsgebundenen Sektor der Energiewirtschaft. Zweitens werden die Mechanismen der politischen Steuerung betrachtet, die sich auf einem Kontinuum zwischen öffentlichem Unternehmen und marktwirtschaftlicher Regulierung bewegen (Eising 2000: 47). Drittes Element des Sektorregimes sind die sektoriellen Koordinationsmechanismen. Hierunter fallen die bi- und multilateralen Koordinationsmuster zwischen den privaten Akteuren. Diese Koordinationsmuster lassen sich mit den idealtypischen Positionen von Markt, Netzwerk und Hierarchie charakterisieren (Campbell et al. 1991: 14). So können sich einzelne private Akteure, die sonst nur über den Marktmechanismus miteinander koordiniert sind, zu einem hierarchisch strukturierten Verband zusammenschließen oder auch lose Interessennetzwerke bilden. Im Rahmen der Analyse der sektoriellen Koordinationsmuster wird auch ein Überblick über die relevanten Akteure im Energiesektor gegeben.

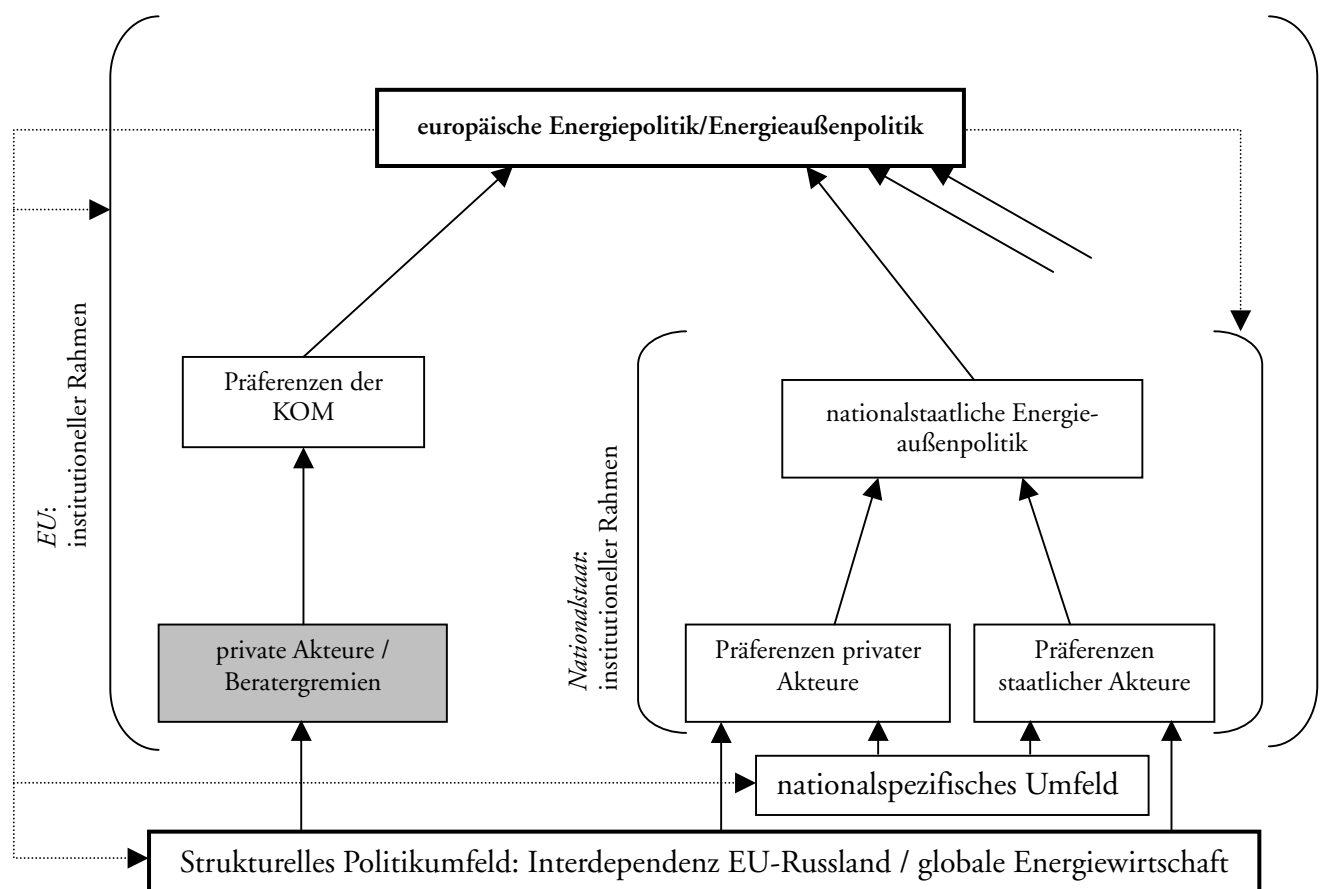
Als zentrales Element der Einflussnahme privater Akteure auf (außen-) politische Entscheidungen werden viertens die Koordinationsmuster zwischen staatlichen Akteuren und Wirtschaftsakteuren betrachtet. Ohne hier weiter auf die Diskussion über das Verhältnis von Staat und Gesellschaft einzugehen, wird das Konzept der Politiknetzwerke als generelles Modell zur Untersuchung der Beziehungen von Staat und Wirtschaft kurz skizziert. Der netzwerkförmige Koordinationsmechanismus basiert auf dem Tausch von Ressourcen und/oder Vertrauensbeziehungen. Als wichtigste Ressourcen haben sich dabei die relative ökonomische Stärke und Wissen herausgestellt (Marsh/Rhodes 1992: 263). Netzwerke können sich dabei anhand von drei Dimensionen unterscheiden (Marsh/Rhodes 1992: 251): Der relativen Stabilität ihrer Mitgliedschaft, dem relativen Isolationsgrad gegenüber externen Anforderungen und der relativen Stärke der Ressourcenabhängigkeit der Akteure voneinander. Mit Hilfe dieser drei Dimensionen lassen sich innerhalb von Politikfeldern idealtypisch zwei Netzwerktypen unterscheiden, die als Gegensatzpaar auf einem Kontinuum aufzufassen sind: Politikgemeinschaften (*policy communities*) und anlassbezogene Netzwerke (*issue networks*). Politikgemeinschaften zeichnen sich durch eine hohe Konstanz in der Mitgliedschaft, einen hohen Isolationsgrad und großer wechselseitiger Abhängigkeit der Akteure aus. Anlassbezogene Netzwerke sind wesentlich kurzlebiger, haben wechselnde Mitgliedschaften, sind durchlässig und weisen relativ schwache Akteurinterdependenzen auf. Wird ein Politikfeld von einer bestimmten Politikgemeinschaft besetzt, ändert sich die Politik häufig erst durch externe Schocks oder extern herbeigeführte Veränderungen der Institutionen. Dominieren hingegen anlassbezogene Netzwerke, sind die Entscheidungen weniger gut vorhersehbar und ändern sich häufig, da je nach Situation neue Ressourcenabhängigkeiten entstehen.

Anhand dieser Typologie lassen sich die netzwerkartigen Beziehungen von Staat und Wirtschaft charakterisieren und Schlüsse für die resultierenden Möglichkeiten der Politikgestaltung ziehen.²⁸

Eising (2000: 49ff) unterscheidet nun für die Stromwirtschaft idealtypisch drei verschiedene Sektorregime, die auf den Energiesektor allgemein übertragen werden können: Das nationalisierte, das gemischtwirtschaftliche und das Wettbewerbsregime. Im nationalisierten Regime herrscht das Leitbild vor, dass die Energieversorgung eine öffentliche Aufgabe ist. Die politische Steuerung wird über öffentliche und vertikal integrierte Monopolunternehmen wahrgenommen, die nicht nur energiepolitische, sondern meist auch sozialpolitische Ziele verfolgen. Der Markt ist gegenüber internationalen Teilnehmern geschlossen. Im gemischtwirtschaftlichen Regime wird die Energieversorgung als Aufgabe von hoher allgemeiner Bedeutung betrachtet. Der Staat besitzt vielfältige Steuerungsinstrumente, mit denen er nicht nur energiepolitische Ziele verfolgt. Die politische Steuerung wird sowohl durch regulierende als auch administrative Elemente vorgenommen, da private und öffentliche Monopolunternehmen nebeneinander existieren. Die sektorielle Koordination wird in hohem Maße durch bilaterale Verträge, sowie durch Netzwerke zwischen Versorgern und staatlichen Akteuren hergestellt. Als weiterer multilateraler Koordinationsmechanismus dient privaten Akteuren die Bildung von Verbänden. Außerdem sind Eigentumsverflechtungen häufig. Das Wettbewerbsregime schließlich korrespondiert mit dem in Abschnitt 1.2 vorgestellten marktliberalen Paradigma der Energie. Die Energieversorgung wird als herkömmliche Dienstleistung aufgefasst. Dementsprechend ist der Energiesektor analog zu anderen Sektoren zu organisieren und dem Kartellrecht zu unterwerfen. Die politische Steuerung ist daher weniger umfassend als bei den anderen Regimetypen und beschränkt sich auf Regulierungstätigkeiten, die Marktversagen verhindern sollen. Der Öffnungsgrad gegenüber ausländischen Investoren und Märkten ist hoch. Netzwerkbildung ist weniger häufig als im gemischtwirtschaftlichen Regime, die Bildung von Verbänden besitzt jedoch eine hohe Bedeutung. Abbildung 2 stellt den Formulierungsprozess europäischer Energiepolitik in einem Mehrebenen-Modell dar.

²⁸ Innerhalb der Politiknetzwerke unterscheidet Peterson (1995: 79f) noch zwischen *epistemic communities* und *advocacy coalitions*, die im Wettbewerb um Einfluss stehen. Erstere setzen sich dabei aus anerkannten Fachleuten auf einem bestimmten Gebiet zusammen, während *advocacy coalitions* sich auch auf Expertise stützen, aber vor allem ein gemeinsames Glaubenssystem besitzen und ihre politischen Ideen verwirklichen wollen. Je nach Dominanz von *advocacy coalitions* oder *epistemic communities* innerhalb der Netzwerke sind unterschiedliche Ergebnisse zu erwarten.

Abbildung 2: Mehrebenen-Modell der Formulierung europäischer Energiepolitik



Aus dem gesamteuropäischen strukturellen Politikumfeld ergeben sich bestimmte Probleme, die sowohl auf nationalstaatlicher als auch auf europäischer Ebene bearbeitet werden. Die Probleme aktivieren die privaten und staatlichen Akteure (meistens der Exekutive) innerhalb der Nationalstaaten als auch die privaten Akteure und Beratergremien auf Ebene der EU.

Die Akteure auf nationalstaatlicher Ebene sind eingebettet in einen institutionellen Rahmen und ein nationalspezifisches Politikumfeld, durch die Handlungsmöglichkeiten, Beziehungen und Machtverhältnisse zwischen den Akteuren strukturiert werden. Ausgehend von dieser Strukturierung und den eingespeisten Problemen wird davon ausgegangen, dass die Akteure bestimmte Präferenzen entwickeln, die sich in einer nationalstaatlichen Energieaußenpolitik und damit auch in einer Präferenz zur europäischen Energiepolitik widerspiegeln.

Auf Ebene der EU stützt sich die Kommission in ihrer Präferenzformulierung auf Netzwerke, Beratergremien und Interessengruppen. Der institutionelle Rahmen bestimmt hier wiederum das Verhältnis der Akteure zueinander, ihre Kompetenzen und Entscheidungsbefugnisse. Diese Prozesse, die zu den Präferenzen der Kommission führen, können im Rahmen dieser Arbeit aus Zeitgründen und auf Grund unzureichenden Materials jedoch nicht analysiert werden. Ferner besitzt die EU-Kommission, z. B. mit dem institutionalisierten Energiedialog und den jährlichen

EU-Russland Gipfeln im Rahmen des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens, die Möglichkeit zur direkten Durchführung von Verhandlungen mit Russland. Damit kann die Kommission ihre eigene Agenda gegenüber Russland verfolgen. Der Erfolg dieser Politik ist jedoch auf die Mitwirkung der Nationalstaaten angewiesen.

Die erzielten Politikentscheidungen wirken anschließend wieder zurück auf die europäischen und nationalstaatlichen Institutionen und den strukturellen Kontext der Energiepolitik.

Methodisch stützt sich die Arbeit im Wesentlichen auf die Inhaltsanalyse von Primär- und Sekundärtexten. Primärtexte sind dabei Dokumente, Stellungnahmen, Pressemitteilungen und Zeitungsartikel. Als Sekundärliteratur werden Zeitschriftenartikel und wissenschaftliche Literatur herangezogen. Des Weiteren kommt in Abschnitt 3.2.2 die Aggregatdatenanalyse zur Anwendung, bei der Berechnungen mit makroökonomischen Daten angestellt werden.

3 Der strukturelle Kontext europäischer Energiepolitik

3.1 Energierohstoffmärkte

Bei der Analyse des energiepolitischen Kontextes ist zunächst die Struktur der globalen Gas- und Ölmärkte von Relevanz, da sich daraus die internationalen Interaktionsmöglichkeiten gesellschaftlicher und politischer Akteure im Rohstoffsektor ergeben. Eingegangen wird daher zunächst auf den institutionellen Rahmen der internationalen Energiewirtschaft im *upstream*-Bereich²⁹. Sodann wird ein Überblick über die prognostizierte Angebots- und Nachfrageentwicklung gegeben. Eingehende Analyse erfährt anschließend der Wandel des russländischen Energiesektors in Verbindung mit den Interessen der Akteure zwischen Markt und Staat, um den Kontext europäischer Energieaußenpolitik in Bezug auf Russland näher zu bestimmen.

3.1.1 Struktur und Entwicklungstendenzen globaler Energiemärkte

3.1.1.1 Institutionelle Struktur

Die globale Gas- und Ölwirtschaft stellt eine Sonderstruktur dar, da sie sich jenseits der herkömmlichen Abkommen über Freihandel und Investitionen entwickelt hat. So wird z. B. WTO-Recht nur von einigen Staaten auf den Handel mit Energierohstoffen angewendet (WTO - S/C/W/52,1998: 8). Die institutionelle Struktur ist dabei seit jeher durch einen grundlegenden Interessenkonflikt zwischen Konsumenten- und Produzentenländern gekennzeichnet. Der Konflikt resultiert aus der geographischen Konzentration und Ortsgebundenheit von Energierohstoffen, verbunden mit der zentralen Funktion von Energie, infolge der die Allokation ortsbezogener Eigentums-, Nutzungs- bzw. Ausbeutungsrechte und die Aufteilung der Renten³⁰ zum zentralen Problem wird – ein Problem, das bei Herstellung und Handel gewöhnlicher Güter so nicht auftritt. Im Kern geht es also darum, wer die *terms of trade* festlegen darf und damit Einfluss auf Preisgestaltung und Höhe der Renten erhält (Mommer 2000: 1). Die Konsumentenländer haben natürlicherweise ein großes Interesse daran, die Energieressourcen möglichst umfassend auszubeuten, um die Preise niedrig zu halten, während die Produzenten die Ausbeutung ihrer Energierohstoffe kontrollieren und Einfluss auf Preisgestaltung und Renten nehmen wollen (vgl. Westphal 2006: 46). Hinzu kommen noch die international tätigen Energiekonzerne (oder „Ölmultis“), die ihre eigene Agenda (Profitmaximierung) verfolgen. Die Ölmultis streben dabei einen möglichst hohen Verkaufspreis³¹ bei niedrigen Bodenrenten an (Mommer 1997).

²⁹ Der *upstream*-Bereich umfasst im Rohstoffsektor Tätigkeiten in der Exploration und Förderung, *midstream* bezeichnet den Transport über weite Strecken und die dazu nötige Verarbeitung (Raffination), *downstream*-Aktivitäten sind schließlich im Endkundensektor angesiedelt.

³⁰ Renten können relativ breit als Erträge definiert werden, die „auch ohne Einsatz von Produktionsfaktoren oder ohne direkte Gegenleistungen appropriiert werden und deshalb zur freien Verfügung stehen“ (Schmid (1997: 41)). Renten entstehen häufig bei Rohstoffextraktion.

³¹ Der Preis darf dabei natürlich eine bestimmte Elastizitätsgrenze nicht überschreiten, so dass keine Rezession, die einen Nachfrageeinbruch erzeugen würde, entstehen kann.

Mit Mommer (2000) lassen sich drei Phasen in der Entwicklung der institutionellen Struktur der globalen Gas- und Ölwirtschaft unterscheiden. Das zur Unterscheidung benutzte Kriterium ist dabei die relative Hoheit über die Festlegung von Nutzungs- und Ausbeutungsrechten.

Die erste Phase währte vom Beginn des 20. Jahrhunderts bis ca. 1950 und war von einer Allianz der internationalen Ölkonzerne mit den jeweiligen Mutterländern, verbunden mit der relativ ungestörten Ausbeutung der Kolonien geprägt. Auslöser für das staatliche Engagement in der Ölindustrie war der Erste Weltkrieg, in dem die strategische Komponente des gesicherten Zugangs zu Erdöl deutlich sichtbar wurde. Die ersten international tätigen europäischen Ölkonzerne, wurden Anfang des 20. Jahrhunderts in den Niederlanden und Großbritannien zur Ausbeutung von Ölreservoirs in den Kolonien gegründet und noch vor Beginn des Ersten Weltkriegs nationalisiert (Turner 1978: 25). Die anderen wichtigen internationalen Ölkonzerne stammten aus den USA, die als einziges Konsumentenland selbst Erdöl exportierten und daher erst nach dem Ersten Weltkrieg international tätig wurden. Die amerikanischen Ölkonzerne blieben ausnahmslos in privater Hand; Regierung und Ölkonzerne entwickelten jedoch in den 1920er Jahren eine gemeinsame Vorgehensweise, um Zugang zu den Ölreserven im Mittleren Osten zu erhalten (Randall 2005: 13ff). Dabei waren die USA im Wesentlichen daran interessiert, sich neben den Niederlanden und Großbritannien den gleichberechtigten Zugang zu den Ressourcen zu sichern (Turner 1978: 27). Nach jahrelangen Verhandlungen einigte man sich 1928 auf das „Red Line Agreement“, gemäß dem alle in der Region tätigen Konzerne nur nach gegenseitiger Abstimmung tätig werden durften (Turner 1978: 22). Damit war also ein internationales Ölkartell etabliert, mit dem die Bodenrenten³² durch fehlende Konkurrenz möglichst niedrig gehalten werden sollten (Mommer 2000: 7f). Im Ergebnis konnten die Ölkonzerne und ihre Mutterländer auf diesem Wege sehr vorteilhafte Konditionen erreichen: Durch Konzessionsverträge gingen die Ölreserven in das Eigentum der Ölförderer über. Die Vertragslaufzeit betrug 55 bis 75 Jahre, während diesem Zeitraum waren die zu zahlenden Nutzungsentgelte festgeschrieben oder konnten nur gering variieren. Auch galt für die Verträge nicht die jeweilige nationale, sondern internationale Schiedsgerichtsbarkeit (Mommer 2000: 8). Dennoch überdauerte diese Struktur den Zweiten Weltkrieg nicht. Die Macht der Kolonisatoren hatte eine generelle Schwächung erfahren und einige der neu gegründeten ölexportierenden Staaten begannen, die Verträge zu revidieren. Den Anfang machte Venezuela mit einer 50:50 Aufteilung der erzielten Erträge zwischen Ölkonzern und Staat (Mommer 2000: 10). Damit war die Grundlage für den Aufstieg der ölexportierenden Staaten gelegt.

³² Bodenrente wird hier als eine Abgabe an den Landeigentümer definiert, die dieser für die Erlaubnis zur Investition auf einem bestimmten Stück Land erhebt. Vgl. Mommer (1997: 3)

Die zweite Phase war vom Erstarken und dem Ressourcennationalismus der erdölexportierenden Staaten geprägt, der 1969 in die Gründung der OPEC als Kartell der Erdölexporteure mündete. Energierohstoffe wurden seit dieser Phase in den Förderländern als strategisches Gut behandelt. Die Devise hieß nun, dass die Erdöleinnahmen möglichst umfangreich dem Förderstaat zukommen sollten. Zugute kamen den Erdölexporteuren dabei die nach dem Zweiten Weltkrieg grundlegend veränderten internationalen Machtverhältnisse, ein immer stärkerer Durst nach Öl in den Industrieländern bei gleichzeitig sinkender Ölförderung in den USA.³³ Die erdölexportierenden Staaten besaßen daher ein ausreichend großes Machtpotential, um die Verträge neu zu verhandeln. Dabei wurden angesichts niedriger Erdölpreise zunächst die Bodenrenten weiter angehoben (diese kletterten bis 1960 schrittweise auf 75 Prozent der Erträge). Trotz dieses prozentual hohen Anteils konnten die Erdölkonzerne teilweise immer noch erhebliche absolute Gewinne erwirtschaften, was die erdölexportierenden Länder in 1968 dazu veranlasste, eine Regelung über die Abschöpfung weiterer Renten zu treffen. Die Konzerne wurden verpflichtet, zusätzliche Renten abzuliefern, sofern die Konzerngewinne erheblich höher waren als für das Tragen des Investitionsrisikos erforderlich (Mommer 2000: 13f). Anfang der 1970er Jahre wurden dann die Fördergesellschaften schrittweise nationalisiert, so dass die Renten direkt abgeschöpft werden konnten und die transnationalen Konzerne nicht mehr als Eigentümer der Vorkommen auftraten, sondern nur noch die Organisation der Förderung übernahmen (Mommer 2000: 15; 2002: 159; Peters 2003: 29). Die Bodenrenten und Steuern stiegen weiter so stark an, dass die Profite der Privatunternehmen im Schnitt nur noch 2,2 Prozent der Erlöse ausmachten; die restlichen Einnahmen mussten an den Staat abgegeben werden (Mommer 2002: 160). So konnten die Exportländer die Produktion auch dort weitgehend steuern, wo eine Nationalisierung der Fördergesellschaften nicht sofort gelang. Der Ölpreis war damit weitgehend durch die in den Förderstaaten festgesetzten Steuern und Bodenrenten bestimmt. Die westlichen Importländer konnten dieser Entwicklung nichts entgegensetzen, wohl auch da die USA und Großbritannien unterschiedliche Interessen im Mittleren Osten verfolgten (Randall 2005: 272f).

Als eine Antwort der Importländer auf die wachsende Abhängigkeit von importiertem Öl und auf das Ölembargo der arabischen Förderstaaten gegen die USA und Niederlande in 1973 wurde 1974 die IEA als Unterorganisation der OECD gegründet. Sie sollte der Koordination der mitgliedstaatlichen *policies* dienen, Mechanismen für das Krisenmanagement entwickeln und letztlich die Abhängigkeit von importiertem Öl reduzieren (Peters 2003: 31). Auch wenn durch Einsparungen und die Nutzung heimischer Energiequellen wie Kohle das Anwachsen der Importe vielleicht etwas verlangsamt werden konnte, so ist doch die Abhängigkeit von importierten Energierohstoffen ständig gestiegen und steigt immer noch (Mommer 2000: 18). Die IEA hat

³³ Die Ölproduktion der USA hatte Ende der 1960er Jahre ihren Höhepunkt erreicht und konnte nicht mehr gesteigert werden, vgl. Peters (2003: 28).

sich daher nicht als geeignetes Instrument erwiesen, die Abhängigkeit der Importstaaten zu begrenzen. Dies liegt vor allem am begrenzten Sparwillen der Mitgliedstaaten, die in Zeiten günstiger Preise ihre Zusagen oftmals nicht einhielten, und an mangelnden alternativen Versorgern. Auch das Krisenmanagement der IEA funktionierte nicht wie geplant, da weitere Energiekrisen nicht abgewendet werden konnten (Peters 2003: 32).

Die dritte Phase wurde eingeleitet durch den in den Industriestaaten erzielten neoliberalen Konsens in der Wirtschaftspolitik und die damit verbundene Welle von Freihandelsabkommen, die das marktliberale Paradigma verkörperten. Die OPEC-Staaten waren nämlich über Preisab-sprachen nicht hinaus gekommen und konnten insbesondere kein alternatives Entwicklungsmodell realisieren, was sich meist in hohen Auslandsschulden niederschlug (Mommer 2002: 233). Daher gelang es den Industriestaaten, ab Ende der 1980er Jahre zahlreiche bilaterale Freihandelsabkommen zwischen (vor allem schwachen) Ölförderländern und Importeuren zu schließen, in denen Importstaaten und Energiekonzerne ihre Präferenzen durchsetzten: Meistbegünstigungsklauseln sorgen für gleichberechtigten Zugang zu den Ressourcen, staatliche Souveränitätsrechte über natürliche Ressourcen wurden eingeschränkt und bei Konflikten sind internationale Schiedsgerichte zuständig (Mommer 2000: 25ff).³⁴ Mit dem Zerfall der UdSSR nahm die Zahl der bilateralen Freihandelsabkommen inflationär zu, da besonders die zentralasiatischen Staaten auf Unabhängigkeit von Russland bedacht waren. In diese Zeit fällt auch die Idee des Energiecharta-Vertrags (ECT), die ebenfalls auf marktliberalem Nährboden gewachsen ist.³⁵ Die Importländer konnten in dieser dritten Phase mit Hilfe des marktliberalen Paradigmas ihren Einfluss wieder ausweiten, ihre Importe diversifizieren und protektionistische Politiken seitens der Förderländer etwas zurückdrängen. Doch auch hier kann von Erfolg keine Rede sein: Der ECT ist zum Scheitern verurteilt, da Russland die Ratifikation ablehnt. Die USA haben den Vertrag erst gar nicht unterzeichnet, weil er inhaltlich hinter anderen, bilateralen Verträgen zurückblieb.³⁶ Ebenso findet in Lateinamerika, wie auch in Russland, eine neue Welle der Verstaatlichung von Ölkonzernen statt, an deren Spitze sich Venezuela befindet (vgl. Busch 2007). Und auch das zukünftige Ölregime im Irak ist weiterhin unklar (Brüggmann 2007). Inzwischen werden 55 Prozent der weltweiten Öl- und Gasvorkommen von den 10 größten nationalen Gesellschaften kontrolliert, die privaten multinationalen Konzerne besitzen nur noch 9 Prozent der weltweiten Reserven (Séréní 2007). Die letzte Phase, sofern sie denn als solche bezeichnet werden kann, befindet sich daher eher in der Rückabwicklung als auf dem Vormarsch.

³⁴ Dies entspricht dem marktliberalen Ansatz, der oben unter 1.1.2 beschrieben wird.

³⁵ Zum Energiecharta-Vertrag siehe ausführlich unten 4.1.1.

³⁶ Vgl. dazu unten Abschnitt 4.1.1.

Hinzu kommen neue Akteure im Wettbewerb um Ressourcen, die ebenfalls die Vorherrschaft der westlichen Konzerne und das markliberale Paradigma herausfordern. Zu nennen ist hier vor allem China mit der staatlichen Ölgesellschaft Sinopec, aber auch Indien. Auslöser für die verstärkten chinesischen Bemühungen war dabei die Tatsache, dass China in 1995 auf Grund von rasch wachsendem Konsum und sinkender Inlandsförderung zu einem Importeur von Erdöl wurde (Andrews-Speed et al. 2002: 11). Im Jahre 2004 importierte China bereits 50 Prozent seines Erdölverbrauchs und wurde der weltweit zweitgrößte Konsument nach den USA (Bustelo 2005: 4). Die chinesische Regierung behandelt Energierohstoffe gemäß dem strategischen Paradigma und engagiert sich demzufolge direkt in der Erschließung neuer Ressourcen, da es die westlich dominierten Energiemärkte meiden möchte (Berger 2004b: 60). Die chinesische Regierung versucht dabei, gute diplomatische Beziehungen vor allem zu mittelamerikanischen und afrikanischen Staaten aufzubauen und investiert dort in Ölfelder, die es anschließend mit Hilfe von eigener Technologie erschließt (Andrews-Speed et al. 2002: 18ff; Berger 2004b: 59). Außerdem betreibt die chinesische Regierung eine aktive Sicherungspolitik der Versorgungswege und baut neue militärische Anlagen um sog. *choke points* zu schützen (Bustelo 2005: 19).

Das Auftreten neuer Akteure hat zur Folge, dass das markliberale Paradigma für die Förderländer deutlich an Attraktivität verloren hat, da eine Partnerschaft mit China für die politischen Eliten häufig bessere Konditionen verspricht als ein mit Bedingungen verknüpftes Freihandelsabkommen mit der EU (Drechsler 2007). Hinzu kommt eine uneinheitliche Strategie westlicher Konsumentenländer. So setzen die USA seit dem 11. September 2001 verstärkt auf einen unilateral-strategischen Ansatz zur Sicherung der Energieversorgung, der sich auch im Krieg gegen den Irak manifestiert.³⁷ Währenddessen versucht die EU weiterhin, ihre Energielieferungen mittels bilateraler Abkommen markliberalen Charakters zu sichern. Das Aufkommen neuer Akteure und die uneinheitliche Politik der westlichen Importstaaten wird also die institutionelle Struktur der globalen Energiemärkte abermals verändern. Dabei deutet alles darauf hin, dass die entstehenden Strukturen nicht dem markliberalen Paradigma der EU entsprechen werden.

3.1.1.2 Angebots- und Nachfrageentwicklung

Die Frage nach der zukünftigen Verfügbarkeit von Energierohstoffen ist vielfach Gegenstand von öffentlichen und wissenschaftlichen Debatten. Es versteht sich von selbst, dass diese Debatten durch vielfältige Interessen stark vermachtet sind. Außerdem beruhen sie auf einer ungenauen Datenbasis, da es keine internationalen Standards für die Klassifizierung von Erdölvorräten gibt (Smil 2005: 191). In der Debatte lassen sich analog zu den in Abschnitt 1.2 vorgestellten

³⁷ Vgl. hierzu Clingendael (2004: 47ff); Peters (2003: 33ff); Randall (2005: 295ff); Rutledge (2005); Grätz (2006: 216f), die Auffassung, der Angriff auf den Irak hätte nichts mit Energierohstoffen zu tun vertritt Umbach (2003: 291ff), allerdings mit teilweise bereits überholten und in sich widersprüchlichen Argumenten. Umbach vertritt dagegen die erratische Position, die Invasion der USA erfolge auf Grund von Massenvernichtungswaffen.

paradigmatischen Sichtweisen auf Energierohstoffe Optimisten und Pessimisten unterscheiden. Erstere sind marktliberal orientiert, sehen Energie als einen Service an und verweisen auf die Rolle von technologischem Fortschritt und Wissen, die wichtiger sei als die Frage nach der Endlichkeit von Ressourcen. Daher sei es nicht nötig, sich Sorgen um die Energieversorgung zu machen (Simon 1996: Kap. 3, 11; Mitchell 2001: 37-42). Die Optimisten können dabei auch auf eine Reihe von vergangenen Vorhersagen der Pessimisten verweisen, die sich als falsch herausgestellt haben. Demgegenüber verweisen die Pessimisten auf physikalische Eigenschaften der Ressourcenförderung. Demnach erreicht die Ölförderung zu einem bestimmten Zeitpunkt den Höhepunkt und kann danach auf Grund von Druckabfall in den Feldern nicht mehr gesteigert werden, sondern sinkt ab. Die Pessimisten können dabei auf die real erfolgten und physikalisch erklärba- ren Produktionseinbrüche in einigen Ländern (z. B. den USA und westeuropäischen Staaten) verweisen und sagen daher das Erreichen des globalen *peak* der Ölförderung für das Jahr 2010 voraus (Campbell 2002: 73ff; Peters 2003: 11f).

Eine brauchbare Position scheint zwischen beiden Extremen zu liegen. So ist die Frage nach den Ressourcen natürlich nicht die alles Entscheidende, da Institutionen, Technologien und Produktivitätssteigerungen einen wichtigen Einfluss auf die Entwicklung sowohl der Förderung als auch des Verbrauchs und der Entwicklung alternativer Energiequellen haben. Gleichzeitig kann die Frage nach den vorhandenen Reserven jedoch nicht einfach negiert werden, da das Problem der Endlichkeit von Ressourcen nicht einfach durch die vermeintlich „unsichtbare Hand des Marktes“ behoben wird, sondern politisches Handeln erfordert. Die Position vieler Optimisten ist daher unterkomplex. Nicht zuletzt erfordern die von ihnen hervorgehobenen neuen Fördertechnologien (Ölschiefer, Ölsande) selbst wieder einen immensen Energieeinsatz, der einen erheblichen Teil der geförderten Rohstoffmenge neutralisiert. Die Perspektive der Pessimisten wird dagegen nicht zuletzt durch reale Entwicklungen gestärkt: Die global gemeldeten Ölreserven sind in den letzten Jahren zwar noch angestiegen, blieben aber im Verhältnis zur extrahierten Menge gleich. Auch werden kaum noch neue Ölfelder gefunden – die gesteigerten Schätzungen basieren auf Neuberechnungen der Reserven in bereits entwickelten Feldern (IEA 2006: 88f). Auch müssen immer mehr unkonventionelle Reserven wie Ölsande oder Ölschiefer unter hohem Kapital- und Energieaufwand gewonnen werden, um den steigenden Verbrauch befriedigen zu können. Auch die optimistischen Schätzungen der IEA gehen daher von einem Höhepunkt der Ölförderung bis 2030 aus, verbunden mit einer ständig verschlechterten Qualität des geförderten Öls, was einen hohen Investitionsaufwand im Raffineriebereich mit sich bringt (IEA 2006: 90ff).

Hinzu kommt eine stärkere Konzentration der Förderung auf die OPEC-Staaten im Mittleren Osten und Russland, da die Ölproduktion in den Ländern Lateinamerikas und Afrikas im Sinken begriffen ist (IEA 2006: 39). Die geographische Konzentration verschärft die Konfliktualität des

Wettbewerbs um Energierohstoffe. Der Verbrauch wird hingegen bis 2030 auf Grund von hohen Zuwächsen im inelastischen Transportsektor jährlich um 1,3 Prozent ansteigen, der höchste Anstieg ist dabei mit 3,4 Prozent jährlich für China zu erwarten (IEA 2006: 86). Die Zeiten billigen Öls werden damit der Vergangenheit angehören.

Bei den Gasreserven ist die Situation ähnlich, wenn auch nicht ganz so prekär wie bei Erdöl. Die IEA sagt hier einen Anstieg des weltweiten Verbrauchs um 2 Prozent jährlich voraus, wobei China mit jährlichen Zuwachsraten von 5,1 Prozent wiederum die größte Steigerungsrate aufweist. Es wird erwartet, dass die heute bekannten Reserven unter einem prognostizierten Anstieg des Verbrauchs bis 2045 reichen werden (IEA 2006: 112ff). Neu gefundene Gasfelder sind dabei in den letzten Jahren wesentlich kleiner als frühere Funde, wodurch die Hoffnung nach der Entdeckung zusätzlicher Reserven abnehmen dürfte. Regionale Gasmärkte werden sich durch die Verbreitung von LNG, das mit Spezialtankern über weite Strecken ähnlich wie Öl transportiert werden kann, zunehmend entgrenzen. Dadurch könnte in Zukunft ein globaler Gasmarkt analog zu Strukturen des Erdölmarktes entstehen.

Es bereitet also keine großen Schwierigkeiten zu prognostizieren, dass die Konkurrenz um Energierohstoffe zunehmen und sich gleichzeitig das markliberale Paradigma nicht durchsetzen wird. Damit ist jedoch eine konflikthafte Problembearbeitung eher zu erwarten als internationale Kooperation, da Verteilungskonflikte als Nullsummenspiel angesehen werden. Alternative Energiequellen, die den enormen Energiebedarf moderner und modernisierender Gesellschaften decken könnten, sind nicht in Sicht bzw. werden nur zögerlich entwickelt.³⁸ Wirtschaftsakteure im Energiesektor werden in diesem Kontext zunehmend auf politische Absicherung ihrer Investitionsprojekte angewiesen sein. In Abwesenheit eines internationalen ordnungspolitischen Rahmens für Erschließung und Handel von Energierohstoffen, bzw. für ein Management des Energieproblems an sich, sind politische Konflikte daher alles andere als unwahrscheinlich.³⁹

3.1.2 Politische Ökonomie des russländischen Energiesektors

Der russländische Energiesektor weist auf Grund seiner planwirtschaftlichen Vergangenheit einige Besonderheiten gegenüber den Energiesektoren westlicher Staaten auf. Für ein besseres Verständnis der aktuellen Situation und ihrer Implikationen für den Energiemarkt werden hier im Folgenden einige Entwicklungsstufen der Transformation und die zugrundeliegenden Interaktionsmechanismen näher betrachtet. Dabei kann jedoch keine tiefergehende Darstellung der Wirtschaftspolitik im Energiesektor erfolgen, hierzu sei auf die im Folgenden zitierte Literatur

³⁸ Daran ändert auch die Gefahr des Klimawandels vorerst nichts, da auf Grund der hohen Energiedichte fossiler Energieträger sich Technologien zur Abscheidung und Lagerung von CO₂ mittelfristig wohl eher durchsetzen werden als der Verzicht auf fossile Energieträger.

³⁹ Auch Westphal (2006: 49) fordert eine neue Form internationalen Regierens im Energiesektor, die auf kooperative Formen der Energiesicherung setzt, da nur so Konflikte um Energieressourcen vermieden werden könnten.

verwiesen. Stattdessen soll versucht werden, einen Überblick über Institutionen und Akteure zu geben, um die Kontextbedingungen europäischer Energiepolitik transparent zu machen. Hierbei wird nach einer kurzen Einführung in die Strukturen während der Sowjetunion auf die Restrukturierung unter Präsident El'cin eingegangen. Die Darstellung konzentriert sich dabei auf die Restrukturierung der Institutionen und die relevanten Akteure. Gas- und Ölsektor werden dabei jeweils getrennt betrachtet, da die Sektoren erhebliche strukturelle Unterschiede aufweisen. Anschließend erfolgt eine Untersuchung der institutionellen und personellen Veränderungen unter Putin.

Die heutigen Strukturen im russländischen Energiesektor sind Weiterentwicklungen von bereits während der Sowjetunion entwickelten Institutionen, die sich an die neuen Bedingungen teilweise angepasst haben. Die administrative Struktur im Gas- und Ölsektor war in der Sowjetunion zentralistisch und von vertikalen Steuerungsketten geprägt, die von den Ministerien bis zu den einzelnen Produktionsvereinigungen und ihren für die Produktion zuständigen Untereinheiten reichten (Moe/Krjukov 1994: 89f). Die Produktionsvereinigungen besaßen in ihrer jeweiligen Region das Monopol über die Erschließung und Förderung von Rohstoffen (Krjukov 1998: 82). Die vertikale Entscheidungsstruktur spiegelte sich auch in der Finanzstruktur wider. Die Erträge wurden sofort von den Produktionsvereinigungen und Produktionseinheiten zum Zentrum hin geleitet und von dort aus in Form von Investitionen und Subventionen wieder verteilt. Die Allokation finanzieller Ressourcen hielt dann vielfältige Anreize für die Entstehung von Aushandlungsmechanismen (sog. *blat*) zwischen Zentrum und Produktionseinheit bereit, insbesondere da keine hinreichende rechtliche Verregelung der Ansprüche bestand. Die Produktionseinheiten versuchten hier, ihren Finanzbedarf möglichst hoch anzusetzen, um ihre Finanzzuflüsse zu steigern (Moe/Krjukov 1994: 90). Das System basierte also auf einer *ad hoc*-Regulierung von Fall zu Fall, die wesentlich von persönlichen Kontakten abhängig war (Konoplyanik 1996: 160). Daher konnten auch keine stabilen Rechtsregeln entstehen. Dieses rechtliche Vakuum sollte sich besonders in der Transformationsperiode bemerkbar machen. Die institutionelle Struktur führte im Ergebnis zu Effizienzproblemen im Energiesektor, da die Finanzzuflüsse der Produktionseinheiten sich weniger nach Leistung als nach Zugehörigkeit zu den sog. *blat*-Netzwerken bemaßen. Die zentralistische Struktur bewirkte zudem, dass Renten und Devisen direkt dem staatlichen Budget zufließen und für staatliche Ziele wie die Erweiterung des Einflusses der UdSSR, den Ausbau der Rüstungsindustrie oder die Finanzierung begehrter Importe verwendet werden konnten (Sagers et al. 1995: 391, 395). Die hohen Renten, die aus dem Öl- und Gassektor extrahiert werden konnten, wurden monetär bzw. durch subventionierte Energiepreise in andere, unrentable Wirtschaftszweige umgeleitet. Der Öl- und Gassektor stellte somit das Rückgrat der sowjetischen Ökonomie dar, da durch dessen Erträge das gesamte Wirtschaftssystem abgestützt

wurde (Sagers et al. 1995: 394).⁴⁰ Die steigenden Kosten für Ressourcenextraktion in den 1980er Jahren können daher als ein Faktor verstanden werden, der zur Auflösung des sowjetischen Systems beigetragen hat (Sagers et al. 1995: 397).

Die ersten institutionellen Veränderungen fanden unter Gorbačev statt, nach dem die Effizienz- und Effektivitätsprobleme des Energiesektors deutlich geworden waren. In den Jahren 1987/88 wurden die sowjetischen Ministerien für Gaswirtschaft, für Erdölwirtschaft und für Öltraffinierung zu einem Ministerium für die Gas- und Ölindustrie verschmolzen (Krjukov 1998: 82; Westphal 2000: 51). Anschließend war geplant, nach westlichem Vorbild große, vertikal-integrierte Konzerne zu schaffen, die dann miteinander konkurrieren sollten. Die Konzerne sollten jeweils die gesamte Produktionskette abdecken, um so die hohen finanziellen Risiken im Gas- und Ölsektor besser kompensieren und genügend Mittel für Investitionen bereithalten zu können (Krjukov 1998: 86; Moe/Krjukov 1994: 93). Geplant war, die bestehenden Produktionsstrukturen zu bewahren und Änderungen nur im Management und in der Eigentümerstruktur vorzunehmen (Krjukov 1998: 86). Dabei wurde jedoch die Schaffung eines stabilen rechtlichen Rahmens versäumt bzw. nahm mehrere Jahre in Anspruch (vgl. Konoplyanik 1996).

3.1.2.1 Restrukturierung und Eigentumsverhältnisse unter El'cin

3.1.2.1.1 Der Gassektor: Ein Ministerium wird „privatisiert“

Die ersten Schritte zur Restrukturierung im Gassektor wurden in den letzten Jahren der Sowjetunion unter Gorbačev vorgenommen. Mit Unterstützung der sowjetischen Führung gelang es Viktor Černomyrdin, damals erster stellvertretender Minister im Öl- und Gasministerium, im Jahre 1989 den Staatskonzern Gazprom⁴¹ aus dem Ministerium auszugliedern. Dem neuen Konzern wurden nahezu die gesamten Befugnisse im *up*-, *mid* und *downstream*-Bereich des Gassektors übertragen. Dies verhalf Gazprom zu einem Monopol im gesamten Produktionsprozess des Gassektors (Westphal 2000: 51, 55; Sagers et al. 1995: 399). Gazprom stellte damit ein privatisiertes Ministerium dar, da es die Mitarbeiter und nahezu die gesamten Funktionen (einschließlich der Regulierung) des Gasministeriums übernahm (Krjukov/Moe 1996: 7).^{42, 43} Damit entglitten den staatlichen Akteuren aber auch wichtige Kontrollfunktionen, da mit der Abgabe der Kompetenzen auch die Fähigkeit zur Informationsbeschaffung stark eingeschränkt wurde (Westphal 2000: 52). Auch hinsichtlich der Akteure wurde die Kontinuität gewahrt: Zum

⁴⁰ Auch heute noch leisten die im Inland per Gesetz künstlich niedrig gehaltenen Energiepreise einen wichtigen Beitrag zur Rentabilität bestimmter energieintensiver Wirtschaftszweige und zum Überleben der Bevölkerung.

⁴¹ Gazovaja Promyšlennost' – „Gaswirtschaft“.

⁴² Westphal (2000: 73) spricht hier von „parastaatlicher Struktur“, ebenso Slay/Capelik (1997: 411).

⁴³ Über den Gassektor hinaus unterhielt Gazprom schon damals eine eigene Flugzeugflotte, eigene Landwirtschaftsbetriebe, die Gazprombank, eigene Satelliten für die Produktionsüberwachung und Informationsübermittlung (Gazkom) und Beteiligungen an mehreren Zeitungen und Fernsehsendern – vgl. Westphal (2000: 58); Slay/Capelik (1997: 410). In 1996 kam noch eine eigene Telekommunikationsgesellschaft (Gaztelekom) hinzu.

ersten Vorsitzenden des neu geschaffenen Konzerns wurde Černomyrdin ernannt. Mit Černomyrdin besaß das Management der Gazprom in Folge einen verlässlichen Partner in der Regierung, der als Hebel zur Durchsetzung von Interessen genutzt werden konnte (Pappe 1995b: 42). Den stellvertretenden Vorsitz nahm Rëm Vjahirev ein, bis 1988 erster stellvertretender Minister im sowjetischen Gasministerium. Vjahirev folgte Černomyrdin ab 1992 als Vorsitzender nach, nachdem Černomyrdin, zum Premierminister unter El'cin ernannt worden war.

Als weiterer Reformschritt war von Seiten der Reformer (Ministerpräsident Egor Gajdar) und der staatlichen Anti-Monopol-Kommission ursprünglich eine Aufteilung der Gazprom in mehrere vertikal-integrierte Konzerne geplant, die miteinander konkurrieren sollten (Pleines/Westphal 1999: 19). Mit der Umformung der Gazprom in eine Aktiengesellschaft (Rossijskoe Akcionernoe Obščestvo - RAO) im Dezember 1993 durch Präsidentendekret⁴⁴ wurde das Monopol der Gazprom jedoch zementiert und der Konzern in seiner ursprünglichen Form erhalten (Krjukov/Moe 1996: 13f; Westphal 2000: 52f). Dies ist wiederum auf die Einflussnahme Černomyrdins zurückzuführen, der sich bei Präsident El'cin durchsetzte (Sagers 1995: 524).

Eigentümer der Gazprom sollte laut dem Privatisierungsplan von 1993 die föderale Regierung zu 40 Prozent, die Bürger in gasproduzierenden Regionen zu 35 Prozent, die Beschäftigten zu 15 Prozent und zu 10 Prozent die Gazprom selbst werden, was eine bessere Aufteilung der Kontrolle über den Konzern gewährleisten sollte (Westphal 2000: 53, 66). Die Privatisierung führte *de facto* jedoch zu einer Kontrolle allein durch das Management Gazproms, da sich ein Großteil der Aktien im Streubesitz befinden und fast der gesamte Anteil der föderalen Regierung an das Management der Gazprom in treuhänderische Verwaltung übergeben wurden (Slay/Capelik 1997: 411). Anschließend wurde das Dokument über diese Transaktion von der Regierung verlegt (Westphal 2000: 66f). Dies impliziert einen hohen Grad an Vertrauen und geringes Interesse an der Steuerung seitens der Regierung. Des weiteren blieb der Konzern von der Regierung zunächst völlig unbehelligt und schottete sich informationell fast vollständig von seiner Umwelt ab (Westphal 2000: 67f). Auch auf das Begleichen der Steuerzahlungen wurde seitens der Regierung kein großer Wert gelegt. Dieses vermeintliche Desinteresse erklärt sich wohl auch auf Grund der Tatsache, dass der Staat selbst zu den größten Schuldnern Gazproms gehörte und teilweise nur 40 Prozent des gelieferten Gases bezahlt wurden, während Gazprom mit seinen ununterbrochenen Lieferungen zu gesetzlich festgeschriebenen Preisen wie schon in der UdSSR einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung und Quersubventionierung des sozioökonomischen Systems leistete (Westphal 2000: 86f).⁴⁵ Der tatsächliche Beitrag von Gazprom zur sozioökonomischen Stabilisie-

⁴⁴ Dekret Nr. 2284 vom 23.12.1993.

⁴⁵ Gazprom wurde bis 1995 kaum besteuert, anschließend hob die Regierung jedoch die Verbrauchssteuer für Gas beim Endverbraucher von 15 auf 30 Prozent an, ohne dass die gesetzlich festgeschriebenen Preise geändert wurden.

rung kann indessen auf Grund der in den 1990er Jahren weit verbreiteten Bartergeschäfte⁴⁶ nicht bestimmt werden, klar ist nur, dass die geförderte Gasmenge während des gesamten Zeitraums stabil blieb. Im Zusammenhang damit, dass eine Weiterversorgung von Endkunden auch bei Zahlungsunfähigkeit gesetzlich vorgeschrieben war, kann daher bis 1997 von einem institutionellen Kompromiss zwischen Regierung und Gazprom gesprochen werden. Dieser manifestierte sich auch darin, dass die Regierung im Tausch gegen die Unterstützung außenpolitischer Ziele, gegen gewisse Zuwendungen zu Wahlkampfzeiten und gegen die garantierte Energieversorgung durch die Gazprom auf die Ausübung ihrer Kontrollrechte verzichtete (Slay/Capelik 1997: 399).

Erst mit der Ernennung von Boris Nemcov zum Vizeministerpräsidenten in 1997 und seiner Zuständigkeit für den Energiebereich geriet die privilegierte Stellung der Gazprom zunehmend unter Druck. Zunächst „fand“ Nemcov das verloren gegangene Dokument über die treuhänderische Verwaltung der staatlichen Aktien wieder auf. Im Ergebnis einer Diskussion durfte das Gazprom-Management die Staatsanteile jedoch weiterhin verwalten (Westphal 2000: 67). Ebenso wurden verschiedene Pläne zur Demonopolisierung des Konzerns geschmiedet und eine größere Transparenz der internen Abläufe und die Zahlung der ausstehenden Steuerschulden eingefordert (Pleines/Westphal 1999: 20). Dies erschien nötig, da der Konzern noch immer so ineffizient arbeitete wie das Gasministerium in der Sowjetunion und hohe Summen vom Management in die eigenen Taschen abgezweigt wurden.⁴⁷ Letztendlich konnte Gazprom jedoch die angestrebten Reformen erfolgreich abwenden, indem es kleinere interne Restrukturierungen vornahm, die Steuerschulden nachzahlte und externe Rechnungsprüfer mit der Kontrolle der Unternehmensfinanzen beauftragte, um die Transparenz zu erhöhen (Westphal 2000: 76). Dabei waren der Gazprom gute Kontakte zur Duma behilflich, in der sie auf Grund ihrer Rolle als Grundversorger von Industrie und Haushalten fraktionsübergreifende Unterstützung mobilisieren konnte. Ebenso scheint die Wahrnehmung der positiven Rolle, welche die Gazprom bei der Durchsetzung staatlicher Interessen im Ausland spielte, ein wichtiger Faktor gewesen zu sein (Westphal 2000: 74; Pleines/Westphal 1999: 20). Als weiteres Moment trat hinzu, dass die Gas-Elite (im Gegensatz zur Öl-Elite) ausgesprochen geschlossen auftrat und damit keinerlei Ansatzpunkte für äußere Einflussnahme gab (Pappe 1995a: 467). So gelang es dem Konzern, durch begrenztes Entgegenkommen letztlich unangetastet zu bleiben und seine Monopolstellung zu behaupten.

Dies bedeutete, dass Gazprom die Steuererhöhung von den eigenen Einnahmen bezahlen musste. Auch mussten dem Staat 50 Prozent der Exporteinnahmen übereignet werden. Vgl. Sagers et al. (1995: 418f).

⁴⁶ Für einen Überblick siehe Gaddy/Ickes (1998).

⁴⁷ Der ehemalige Finanzminister Fedorov sprach von 2-3 Mrd. US-Dollar jährlich, die bei der Gazprom veruntreut werden. Vgl. Zitat in Quiring (2002). Für ein weiteres Beispiel siehe Ledeneva (2001: 25f).

3.1.2.1.2 Der Ölsektor: Fragmentierung und chaotische Privatisierung

Im Ölsektor waren die Strukturen kleinteiliger als im Gassektor, da Produktion, Raffination, Transport/Verteilung und Export verschiedenen Ministerien unterstellt waren, die jeweils für ihren Bereich die zentrale Planung von Produktionsmengen und Investitionen vornahmen (Lane/Seifulmulukov 1999: 15f). Dies hatte eine institutionelle Fragmentierung zur Folge. Die Organisationsstrukturen und auch die Klientelbeziehungen waren dadurch im Ölsektor viel unübersichtlicher und stärker vom Zerfall der Sowjetunion betroffen als im zentralisierten Gassektor, was zeitweilig zu erheblichen Einbrüchen der Förder- und Raffinationsmenge führte.⁴⁸ Die Transformation des Ölsektors war daher von einer krisenhaften Situationswahrnehmung geprägt (Krjukov 1998: 99). Zunächst wurde in 1991 der zu 100 Prozent staatliche Konzern Rosneftegaz gebildet, um das organisatorische Vakuum im Gas- und Ölsektor nach Zerfall der Sowjetunion aufzufangen. An Rosneftegaz wurden dann die Anteile der später zu privatisierenden Unternehmen im Öl- und Gassektor übergeben. Die Kompetenzen des Konzerns blieben jedoch unklar (Westphal 2000: 129). Zudem existierten keine klaren institutionellen Anreize, was spontane Privatisierungen auf verschiedenen organisatorischen Ebenen zur Folge hatte, die das Chaos noch verstärkten (Krjukov 1998: 98; Lane/Seifulmulukov 1999: 24). So begannen nach dem Zerfall der Sowjetunion Direktoren einzelner Produktionseinheiten auf der Grundlage neuer Gesetze über Privatunternehmen und Monopole⁴⁹ zunächst selbst mit der Privatisierung ihrer Betriebe, um sich die Kontrolle zu sichern (Westphal 2000: 130). Die Formierung eines Konzepts der Regierung geschah dann erst 1992/93 mit der Bildung der drei vertikal-integrierten Ölgesellschaften LUKoil, Surgutneftegaz und JUKOS durch Präsidentendekret (Krjukov 1998: 102).⁵⁰ Die vertikal-integrierten Konzerne sollten ihre Tochterunternehmen über Aktienanteile kontrollieren, um durch relative Autonomie der Unternehmen die Effizienz der Abläufe zu erhöhen (Moe/Krjukov 1994: 94). Da die Regierung wiederum Kontrollanteile an den Mutterkonzernen halten wollte, kann die Bildung der vertikal-integrierten Konzerne als Versuch staatlicher Akteure gedeutet werden, die Kontrolle über den Ölsektor zurückzuerlangen (Krjukov 1998: 99).

Mit der Strukturierung der Konzerne (Allokation der Produktions-, Weiterverarbeitungs- und Transportbetriebe zu den einzelnen Konzernen) wurde Vagit Alekperov beauftragt, zuvor Minister

⁴⁸ Laut Westphal (2000: 123f) fiel die Ölfördermenge zwischen 1991 und 1998 um 35 Prozent. Zu dieser Situation hat jedoch sicher auch die hohe Besteuerung des Ölsektors (laut Sagers et al. (1995: 414) zeitweilig bis zu 100 Prozent der Umsatzrendite, sodass die Steuern prinzipiell garnicht gezahlt werden konnten) beigetragen. Westphal (2000: 169) weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die hohen Steuern Verhandlungen und individuelle Ausnahmen von der Besteuerung erst ermöglichten und auf diesem Wege Klientelbeziehungen befördert wurden.

⁴⁹ Gesetz der RSFSR «O predprijatijah i predprinimatel'skoj dejatel'nosti» und «O konkurencii i ograničenijah monopolističeskoj dejatel'nosti na tovarnyh rynkah».

⁵⁰ Die Bildung vertikal integrierter Konzerne als Aktienholdings stellte im Ölsektor eine wirkliche Integrationsaufgabe dar, da die Organisationsabläufe völlig neu strukturiert werden mussten – vgl. Westphal (2000: 128). Spätere weitergehende Reformpläne Gajdars, die eine totale Fragmentierung der Ölonternehmen auf der Basis von privatisierten Einzelbetrieben vorsahen, scheiterten an der Einflußnahme der neuen Energiekonzerne – vgl. Westphal (2000: 129f); Peregudov (2001: 122).

im Öl- und Gasministerium der UdSSR. Die Bildung der vertikal-integrierten Konzerne wurde von mehreren Interessenkomplexen beeinflusst, etwa den Interessen der Ölförderregionen, der Transportregionen, und den Managern der Produktionseinheiten und Raffinerien (Westphal 2003: 127). Mehrere föderale Ministerien, z. B. das Energie- und Außenwirtschaftsministerium versuchten daher unter dem Druck ihrer Klientel den Prozess der Bildung der Gesellschaften zu beeinflussen (Westphal 2000: 131f). Im Jahre 1992 konnte sich Alekperov dann den Posten des Vorstandschefs des größten Ölkonzerns LUKoil sichern, den er bis heute innehat (Krjukov/Moe 1999: 56).⁵¹ Gleichmaßen gelang es Vladimir Bogdanov, bis 1993 Generaldirektor der Produktionseinheit „Surgutneftegaz“, sich als Generaldirektor des neu gebildeten vertikal-integrierten, zweitgrößten Ölkonzerns Surgutneftegaz zu installieren. Diesen Posten hat er bis heute inne (Lane/Seifulmulukov 1999: 33).⁵²

Im Jahre 1993 wurde außerdem der zu 100 Prozent staatliche Konzern Rosneft' als Tochtergesellschaft der Rosneftegaz gegründet, der diejenigen Betriebe des Ölsektors unter einem Dach vereinigte, die noch nicht in die vertikal-integrierten Konzerne eingegliedert waren (Krjukov 1998: 102). Aus dem Rosneft'-Konzern sollten später auch weitere private vertikal-integrierte Konzerne gebildet werden. So entstanden 1994/95 die weiteren Unternehmen Slavneft', SIDANKO, Vostočnaja NK, ONAKO, Sibneft' und Tjumen'skaja NK (Westphal 2000: 131). In 1995 wurde die „Übergangslösung“ Rosneft' dann ebenfalls als vertikal-integrierter Ölkonzern teilprivatisiert (Sagers et al. 1995: 398), blieb jedoch mehrheitlich bis heute in Hand der staatlichen Rosneftegaz. Die Kontrolle über die Rosneft' wurde jedoch, ähnlich wie bei der Gazprom, von staatlicher Seite bis 1997 kaum ausgeübt. Der Vorstandsvorsitzende Aleksandr Putilov, langjähriger Leiter der Produktionsvereinigung Urajneftegaz, besaß daher weitgehend freie Hand.⁵³ Für den Transportsektor wurden 1993 außerdem zwei staatliche Betreiber – Transneft' und Transnefteprodukt für den Transport von Rohöl und weiterverarbeiteten Ölprodukten per Pipeline gegründet, die bis heute in staatlicher Hand geblieben sind.⁵⁴

Der nächste Schritt institutioneller Reformen fand mit der Privatisierung der ersten drei neu formierten Ölkonzerne in den Jahren 1993-1995 statt. Hierbei sollte der Kontrollanteil von 45 Prozent eigentlich in Staatshand bleiben, 15 Prozent waren für den Tausch gegen Voucher

⁵¹ Vgl. Bornefeld, Andreas: Yagit Alekperov, in: <http://www.netstudien.de/Russland/alekperow.htm>; 12.4.2007.

⁵² Auf Grund ihrer Vergangenheit in der sowjetischen Energiewirtschaft werden Alekperov und Bogdanov auch als „rote Ölgeneräle“ bezeichnet, so jedenfalls Westphal (2003: 128). Dass sie ihre Stellung bis heute behalten konnten bezeugt ihre Anpassungsfähigkeit.

⁵³ Dabei sollen auch erhebliche Vermögenswerte ins Ausland abgezweigt worden sein (Bornefeld, Andreas: Alexander Putilow und Sergej Bogdantschikow, in: <http://www.netstudien.de/Russland/bogdantschikow.htm>; 14.4.2007). Wegen des Missmanagements sank die Produktionsmenge von 1995-98 nach eigenen Angaben auf ein Drittel der Kapazität ab (vgl. Rosneft' – istorija kompanii, <http://www.rosneft.ru/about/history/>; 15.4.2007).

⁵⁴ Die Beiden Unternehmen wurden jetzt jedoch per Präsidentenerlass fusioniert, Transnefteprodukt wird eine Tochterfirma von Transneft'. Vgl. „Transnefti“ i „Transnefteproduktu“ otveli 5 mesjacev na ob''edinenie, in: Neftegaz.ru-Novosti, 16.4.2007, <http://www.neftegaz.ru/lenta/show/70161/>; 19.4.2007.

vorgesehen, 15 Prozent sollten an ausländische Investoren vergeben werden und weitere 25 Prozent an russländische Investoren (Krjukov 1998: 110). Klientelbeziehungen waren wie im Restrukturierungsprozess auch im Privatisierungsprozess wichtige Determinanten des Geschehens: So konnte sich das Management der Konzerne bei den Auktionen über Insidergeschäfte und gute Kontakte zur Regierung meist die Kontrolle sichern (Krjukov/Moe 1999: 68; Westphal 2000: 144f).

Die vom Staat erhofften Privatisierungserlöse blieben auf Grund von Insidergeschäften und mangelnder Beteiligung an den Auktionen minimal, was in 1995/96 dazu führte, dass auch die restlichen verbliebenen Staatsanteile privatisiert wurden. Handlungsdruck entstand zudem durch die marode Situation des Staatshaushalts und die bevorstehenden Präsidentschaftswahlen, verbunden mit schlechten Umfragewerten für El'cin. Diese Faktoren führten dazu, dass die Regierung auf das Angebot sogenannter Finanz-Industrieller Gruppen⁵⁵ einging, sog. Pfandauktionen⁵⁶ durchführen zu lassen. Der Vorschlag wurde auf einer Regierungssitzung am 30. März 1995 vom Präsidenten der Onëksimbank, Vladimir Potanin, vorgestellt.⁵⁷ Potanin machte hier den Vorschlag, die in Staatsbesitz befindlichen Aktien per Auktion an Banken zu verleihen. Die Banken würden dem Staat im Gegenzug vergünstigte Kredite in Höhe des Auktionswerts zur Verfügung stellen. Nach Ablauf einer Frist sollten die Aktien dann von der Regierung gegen Rückzahlung des Kredites zurückgefordert werden können oder aber in den Besitz der Bank übergehen (Krjukov/Moe 1999: 62ff). Die Finanz-Industriellen Gruppen, die in Folge den Zuschlag zur Durchführung der Auktionen erhielten, besaßen in allen Fällen bereits enge geschäftliche Verbindungen mit den jeweiligen Ölonternehmen. Dies führte dazu, dass die ausführenden Banken unter Anwendung illegaler Praktiken meist auch den Zuschlag bei den Auktionen erhielten und sich auf diesem Wege die angebotenen Anteile zu Preisen weit unter dem Marktwert sichern konnten (Westphal 2000: 145). Hier spielten Klientelbeziehungen zur Präsidialadministration und Netzwerke zwischen der Ölindustrie und den Finanz-Industriellen Gruppen die entscheidende Rolle, da der Bieterkreis von vornherein eingeschränkt war⁵⁸ oder Auktionen *ad-hoc* durchgeführt wurden, so dass keine Möglichkeit zur Partizipation von *outsidern* bestand (Westphal 2000: 146).⁵⁹ Nach Ablauf der Frist im September 1996 konnte die Regierung

⁵⁵ Diese Gruppen bildeten sich ab 1993 aus engen personellen Verbindungen zwischen neu entstandenen Geschäftsbanken und bedeutenden Produktionsunternehmen heraus – vgl. Krjukov/Moe (1999). Der Reichtum dieser Akteure rührte aus der geschickten Ausnutzung von Schlupflöchern im institutionellen Rahmen her. Wichtiger Unterschied dieser Akteure zu den „roten Ölbaronen“ war, dass sie nicht aus dem alten sowjetischen *establishment* stammten, sondern in der Umbruchszeit zu ökonomischer Macht gekommen waren.

⁵⁶ In englischer Sprache „loans-for-shares“-Programm genannt.

⁵⁷ An der Sitzung nahm auch Mihail Hodorkovskij teil, Vorstandsvorsitzender der Menatep-Gruppe und Berater der Regierung Krjukov/Moe (1999: 62).

⁵⁸ Ausländische Bieter waren explizit ausgeschlossen, vgl. Krjukov/Moe (1999: 62).

⁵⁹ Einwände unterlegener Bieter wurden nicht zur Kenntnis genommen und die Auktionsergebnisse trotz der Formfehler administrativ bestätigt Krjukov/Moe (1999: 63).

die verliehenen Anteile auf Grund finanzieller Probleme nicht zurückfordern, sodass sie in den Besitz der Banken, die die Pfandauktionen gewonnen hatten, übergingen (Krjukov/Moe 1999: 65). Das Ergebnis war die Entstaatlichung des Erdölsektors, denn die Pfandauktionen führten zu einem Eigentümerwechsel in großem Stil. So waren in 1997 nurnoch einige kleinere Ölkonzerne, wie z. B. Rosneft', Slavneft', Tjumen'skaja NK und ONAKO mehrheitlich in staatlicher Hand (Lane/Seifulmulukov 1999: 35).

Die Durchführung der Pfandauktionen führte in vielen Fällen dazu, dass das Management der Ölkonzerne durch das Management der Finanz-Industriellen Gruppen ersetzt wurde. Im Falle von JUKOS übernahm der Vorstandsvorsitzende der Menatep-Bank und ROSPROM-Investmentgruppe Hodorkovskij im Jahre 1996 den Vorsitz des Konzerns. Mit ihm wechselten über einhundert Mitarbeiter der Menatep zu JUKOS (Krjukov/Moe 1999: 64). In ähnlicher Weise wechselte Potanin, Präsident der Onëksimbank nach Erwerb der Aktien in den Vorstand der SIDANKO (Krjukov/Moe 1999: 66).⁶⁰ Die Konzerne LUKojl und Surgutneftegaz konnten sich dagegen durch das Aufkaufen von Anteilen am eigenen Konzern der Übernahme erwehren: Sie steckten nicht in großer Finanznot und waren selbst mit Anteilen an den Banken beteiligt, die die Auktionen durchführten (Westphal 2000: 147ff; Lane/Seifulmulukov 1999: 26ff; Krjukov/Moe 1999: 55ff). Über das rechtliche Konstrukt der Pfandauktionen, die von staatlichen Akteuren abgesichert wurden, konnten sich die Finanz-Industriellen Gruppen damals also einen Großteil der russländischen Erdölindustrie sichern, was zum rasanten Aufstieg einer neuen Klasse superreicher Industrieller führte, die später unter dem Namen „Oligarchen“ bekannt wurden.

Zusammenfassend kann sowohl für die Phase der Umstrukturierung als auch für die Privatisierungswellen von einer „Ökonomisierung der Politik“ (Westphal 2000: 146) gesprochen werden. Politische Ziele wurden den Zielen der ökonomischen Akteure untergeordnet, da politische Akteure auf die Ressourcen ökonomischer Akteure angewiesen waren bzw. aus Machtinteressen auf sie zurückgriffen. Die Möglichkeit zur Ökonomisierung der Politik ist vor allem auf einen hybriden institutionellen Rahmen zurückzuführen, der keine wirksame Trennung von Ökonomie und Politik gewährleisten konnte, indem er sowohl Elemente der alten sowjetischen Institutionen wie auch Ansätze kapitalistischer Institutionalisierung vereinte. Die Etablierung eines wirksamen rechtlichen Rahmens, der Voraussetzung für das Funktionieren einer kapitalistischen Ökonomie ist, fand jedoch nicht statt. Rational handelnde Akteure mit ökonomischen oder politischen Ressourcen besaßen daher vielfältige Möglichkeiten, den institutionellen Rahmen nach ihren Vorstellungen anzupassen. Es gab in der Zeit unter El'cin dementsprechend zwei dominante Rekrutierungsmuster in der Gas- und Ölwirtschaft: Zum einen konnten sich einige der sogenannten „roten Ölgeneräle“, die schon in der Sowjetunion als Chefs von Produktionsvereinigen-

⁶⁰ Potanin wurde 1996 nach der Wiederwahl El'cins sogar zum Vizepremierminister ernannt.

gen oder in Ministerien tätig gewesen waren, durch Netzwerke und auf Grund ihrer Expertise auf einen Posten im Vorstand der neu gebildeten Konzerne hinüberretten. Zum anderen konnten die „Oligarchen“, die Schlupflöcher im institutionellen Rahmen zur Bereicherung genutzt hatten, über ihre ökonomische Macht und ihre guten Beziehungen zu politischen Akteuren die Kontrolle über einige Konzerne erringen. Dies hatte eine teilweise Entstaatlichung des Ölsektors zur Folge.

3.1.2.2 Ressourcennationalismus unter Putin

Nach dem Amtsantritt von Vladimir Putin im Jahre 2000 begann eine allmähliche Stabilisierung des institutionellen Rahmens, die allgemein eine Stärkung der Handlungsfähigkeit der staatlichen Exekutive (auch oft als „Vertikale der Macht“ bezeichnet) anstrebt. Diese Politik sieht es als wünschenswert an, die staatliche Kontrolle über die durch die Privatisierung dem staatlichen Zugriff weitgehend entzogenen Konzerne zurückzuerlangen.⁶¹ Gleichzeitig wird jedoch zur Modernisierung der Wirtschaft in bestimmten Sektoren ein größeres Aufkommen an ausländischen Direktinvestitionen angestrebt. Die Wirtschaftspolitik unter Putin scheint daher zweigleisig ausgerichtet zu sein – zum einen soll ausländisches Kapital mit räumlich begrenzten Sonderwirtschaftszonen angezogen und das Kleingewerbe gefördert werden, zum anderen sollen staatliche Akteure in Betrieben und Konzernen platziert werden, die als „strategisch“ definiert werden (Economist 2006: 8f). Hier ist zu viel ausländisches Kapital unerwünscht und wird – wie der Begriff „strategisch“ verdeutlicht – als Bedrohung für die ökonomische Sicherheit des Staates empfunden. Die veränderte Wirtschaftspolitik unter Präsident Putin und die dahinterstehenden Akteure verdienen eine Untersuchung, da sich daraus direkte Konsequenzen für die Möglichkeiten der Interaktion und Einflussnahme durch politische Akteure und Wirtschaftsakteure aus der EU ergeben und die Entwicklung auch für das Interdependenzverhältnis bedeutsam ist. Im Folgenden werden daher die ideologisch-personellen Veränderungen, der Umgang mit privaten Akteuren und ausländischen Direktinvestitionen im Energiesektor und außenpolitische Konsequenzen untersucht.

Zu Beginn der Amtszeit Putins konnte noch von einer Art Kompromiss zwischen Finanzelite und politischem Machtzentrum ausgegangen werden: Solange wie die „Oligarchen“ nicht als politische Rivalen Putins empfunden wurden und gewisse Investitionen in Russland tätigten, durften sie weiter ihren Geschäften nachgehen und blieben unbehelligt (Kusznir 2006: 7). Nach der Verhaftung des JUKOS-Vorstandschefs Mihail Hodorkovskij in 2003 kann jedoch von einer umfassenden Tendenz zur Renationalisierung gesprochen werden. Diese Politik trägt überwiegend die Handschrift der *Siloviki*⁶² und strebt für bestimmte Wirtschaftssektoren eine Revertierung des Privatisierungsprozesses der 1990er Jahre unter Leitung des Staates an. Dabei sind ökonomische

⁶¹ Siehe hierzu auch: Russland will „aktivere“ Wirtschaftspolitik. Neues Programm für die Jahre 2006 bis 2008. In: NZZ (Internationale Ausgabe), 31.12.2005/1.1.2006, Seite 10.

⁶² Für eine Erläuterung des Begriffs siehe den nächsten Abschnitt.

und staatliche Interessen wegen der personellen Identität der Akteure häufig noch schwerer zu trennen als unter El'cin. Der Rekrutierungsmechanismus in der Gas- und Ölwirtschaft besteht wiederum primär aus der von Klientelbeziehungen geprägten Auswahl, die von Akteuren getroffen wird, die in das politische System inkorporiert sind.

Der virulente Ressourcennationalismus unter Putin kann dabei auch als staatliche (Über-) Reaktion auf die lückenhafte und erratische institutionelle Verregelung des extraktiven Sektors unter El'cin verstanden werden, verbunden mit einer positiven Bewertung staatlicher Kontrolle über die Wirtschaft (Krjukov 2005: 36f). Freilich entstehen mit der Stärkung der „Vertikale der Macht“ jedoch auch neue Anreize für politischen Kapitalismus, da ökonomische Chancen wieder stärker von der Inkorporation in das bzw. dem direkten Zugang zum politischen System abhängen.⁶³ Das bereits unter El'cin unzureichend institutionalisierte Rechtssystem wird unter Putin zu Gunsten einer Dominanz politischer Rationalitäten im Kern weiter ausgehöhlt. Eine Ausdifferenzierung von Ökonomie und Politik kann so nur in Randbereichen stattfinden und ist in den als „strategisch“ definierten Bereichen unerwünscht, da Wirtschaftspolitik als Sicherheitspolitik angesehen wird (vgl. Fruchtmann 2005: 155ff).

3.1.2.2.1 Akteurnetzwerke in der Wirtschaftspolitik

Es wird allgemein davon ausgegangen, dass es zwei rivalisierende Gruppen innerhalb des Kreml gibt, die um Einfluss auf die Wirtschaftspolitik ringen. In einer Übergangszeit bis 2003 wurde die Politik des Kreml zunächst maßgeblich von der Rivalität zwischen verbliebenen Vertretern der „Familie“ El'cins und den neu rekrutierten Petersburger Kollegen Putins geprägt (Mommsen 2005: 171ff). Nach der Verdrängung der „Familienmitglieder“ durch die „Petersburger“ verschärfte sich der Machtkampf zwischen den *Siloviki* und Liberalen innerhalb letzterer Gruppe deutlich (Mommsen 2005: 175ff). Präsident Putin scheint zwischen diesen Fraktionen zu balancieren und von Fall zu Fall die eine oder die andere Gruppe zu bevorzugen (Mommsen 2005: 183), wobei die *Siloviki* in letzter Zeit personell und politisch deutlich aufgewertet wurden.

Die Gruppe der *Siloviki* scheint damit im Moment das einflussreichste Akteurnetzwerk in der Administration zu sein. Der Begriff *Siloviki* stammt von *silovye struktury* (Machtstrukturen) und wird häufig zur Bezeichnung einer Gruppe von Beamten verwendet, die zuvor in den staatlichen Organen des Gewaltmonopols dienten (Armee, Geheimdienste, Vollzugsbehörden). Es scheint jedoch eher angebracht, die Gruppe der *Siloviki* nach ihrer idealtypisierten Ideologie zu bestimmen. Die *Siloviki* zeichnen sich dann vor allem dadurch aus, dass sie den Staat als konstituierende Basis der Gesellschaft ansehen und sich selbst wiederum als legitime Verkörperung und Behüter des Staates verstehen. Dies entspricht dem Berufsethos der Mitglieder des KGB (heute FSB), die sich selbst als Elite begreifen, die verantwortlich ist für Integrität und Unversehrtheit des Staates

⁶³ So dürften die *Siloviki* zu den wirtschaftlichen Gewinnern der neuen Politik gehören, siehe dazu auch Fn. 82.

als Institution.⁶⁴ Stabilität und Ordnung, verbunden mit einem starken Staat, stehen in ihrem Wertesystem über Pluralismus und demokratischen Werten. In der Wirtschaftspolitik verfolgen sie dementsprechend einen dirigistischen und nationalistischen Ansatz, der sich in der Kennzeichnung strategischer Sektoren und der Limitierung ausländischen Kapitals realisiert. Auf der außenpolitischen Agenda steht die Wiederherstellung des russländischen Großmachtstatus' (Bremmer/Charap 2007: 88f; Kryshantovskaya/White 2005: 1073).

Die zweite Gruppe der Liberalen scheint demgegenüber in die Defensive geraten zu sein. Sie fühlen sich eher westlichen Werten verpflichtet, treten für eine freie Marktwirtschaft ein und befürworten eine demokratische Entwicklung des Landes. Auch viele Liberale sind jedoch der Meinung, dass der Staat stark sein muss, da die Gesellschaft noch nicht reif für die Demokratie sei und Reformen daher in petrinischer Manier „von oben“ erfolgen müssten (Kryshantovskaya/White 2005: 1069). In der nun folgenden Darstellung wird auf diese beiden Gruppen immer wieder Bezug genommen.

3.1.2.2.2 Personelle und rechtliche Modifikationen

Die erste personelle Veränderung war das Ausscheiden (offiziell aus gesundheitlichen Gründen) des Vorstandsvorsitzenden der Gazprom, Vjahirev im Jahre 2001. Dieser hatte im Präsidentschaftswahlkampf den Moskauer Bürgermeister Lužkov unterstützt und wurde daher (und wohl auch auf Grund des jahrelangen Missmanagements) mit dem von Putin ausgewählten und als liberal geltenden Ökonomen Aleksej Miller ersetzt, der Putin schon aus seiner Zeit in St. Petersburg bekannt war (Kreimeier 2005; Quiring 2002; Rosner 2006: 35). Außerdem wurde bereits im Jahre 2000 der Jurist Dmitrij Medvedev, ein ehemaliger Kollege Putins in der St. Petersburger Administration, im Aufsichtsrat der Gazprom platziert, in dem er seit Juni 2002 den Vorsitz übernahm. Medvedev wird als liberaler Pragmatiker und Agent Putins eingeschätzt, der dessen Vorstellungen, dass Gazprom vor allem als Instrument für staatliche Ziele dienen solle, in die Tat umsetzt (Rosner 2006: 36). Medvedev arbeitete gleichzeitig in der Präsidialadministration. Hier war er zunächst u. a. für die Tagesplanung Putins zuständig (Schröder 2005). Nach dem Rücktritt des Stabschefs der Präsidialverwaltung, Aleksandr Vološin in 2003⁶⁵ übernahm Medvedev dessen Posten und war maßgeblich an der Konzeption der Kampagne zur Wiederwahl Putins beteiligt (Mommensen 2005: 175; Rosner 2006: 35). Im November 2005 wurde Medvedev Erster Vizeministerpräsident und ist für Reformen im Gesundheits- Bildungs- und Wohnungswe-

⁶⁴ Dies entspricht dem Selbstverständnis des KGB und auch des FSB als „Schild und Schwert“ (*Ščit i meč*) des Staates. So auch der gleichnamige sowjetische Film (1967) über Heldentaten des KGB. Das Wappen des KGB und des FSB besteht ebenfalls aus Schild und Schwert.

⁶⁵ Auslöser für den Rücktritt war die Jukos-Affäre, vgl. unten Abschnitt 3.1.2.2.3. Vološin war einer der letzten hochrangigen Mitglieder der Administration, die bereits unter El'cin dort gearbeitet hatten.

sen zuständig. Medvedev gilt neben Verteidigungsminister Sergej Ivanov als potentieller Kandidat für das russländische Präsidentenamt.

Der Vorstandsvorsitzende des staatlichen Ölkonzerns Rosneft', Putilov, war bereits 1998 durch den Ölmanager und „roten Ölbaron“ Sergej Bogdančikov ersetzt worden, der den Staatsbetrieb bis heute führt und auf Grund seiner Einstellung zu den *Siloviki* gezählt werden kann (Bremmer/Charap 2007: 86). Im Juli 2004 wurde außerdem der Geheimdienstler und langjährige Mitarbeiter Putins in der St. Petersburger Administration, Igor' Sečín, Aufsichtsratschef der Rosneft'. Putin ernannte Sečín bereits im Jahre 2000 zum stellvertretenden Leiter der Präsidialadministration, hier ist er seitdem für die Vorbereitung und Veröffentlichung von Erlassen und Verfügungen des Präsidenten zuständig (Bulavinov 2003), was ihm eine wichtige Gatekeeper-Funktion zukommen lässt (Bremmer/Charap 2007: 87). Sečín wird auf Grund der von ihm vertretenen Auffassungen und seiner privilegierten Position dem inneren Kreis der *Siloviki* zugerechnet (Brüggmann 2006b). Er gilt als einer der einflussreichsten Akteure im Land, da er bei nahezu allen (auch informellen) Regierungssitzungen anwesend ist und zum engeren Freundeskreis Putins gezählt wird (Bremmer/Charap 2007: 86; Kryshantanskaya/White 2005: 1086ff). Dabei wird ihm besonderer Einfluss auf die Innen- und Wirtschaftspolitik zugeschrieben (Bulavinov 2003; Kryshantanskaya/White 2005: 1070). Im September 2006 ernannte Sečín außerdem Andrej Patrušev, Sohn des ehemaligen KGB-Agenten und heutigen Chefs des FSB, Nikolaj Patrušev, zu seinem Berater in der Rosneft' (Kiseleva et al. 2006).⁶⁶ Damit dürfte der Einfluss der machtpolitisch orientierten Kräfte in der Energiepolitik weiter gestiegen sein.

Sowohl Gazprom als auch Rosneft' haben also mit Medvedev und Sečín ihre Vertreter in der Präsidialadministration bzw. in der Regierung, die zusätzlich zur unterschiedlichen Organisationsloyalität eine jeweils unterschiedliche wirtschaftspolitische Ausrichtung verfolgen. Dies führte häufig zu Konflikten innerhalb der Administration zwischen den Fraktionen der „Liberalen“ und *Siloviki* (Mommsen 2005: 181ff). Diese Konflikte scheinen sich inzwischen jedoch auf Grund eines stärkeren Wirtschaftsnationalismus seitens der „Liberalen“ und der ökonomisch und administrativ gestärkten Position der *Siloviki* abgeschwächt zu haben.

Neben den personellen Veränderungen findet die veränderte Wirtschaftspolitik ihren institutionellen Niederschlag auch in Rechtsakten, die die Handschrift der *Siloviki* tragen. So definiert das Ende 2001 erlassene Gesetz „Über die Privatisierung staatlichen und kommunalen Eigentums“⁶⁷ erstmals den Begriff „strategisches Unternehmen“. Strategische Unternehmen sind demnach alle Aktiengesellschaften oder Staatsbetriebe, die strategische Interessen, die Verteidigungsfähigkeit

⁶⁶ Rosneft' wird wegen seiner personellen Besetzung auch häufig als „KGB-Firma“ bezeichnet. Vgl. Smith (2004: 19).

⁶⁷ „O privatizacii gosudarstvennogo i municipal'nogo imuščestva“ vom 5.12.2001.

und Sicherheit des Staates; den Schutz der Sittlichkeit [sic!], der Gesundheit, der Rechte oder der gesetzmäßigen Interessen der Bürger Russlands gewährleisten.⁶⁸ Auf Grundlage dieses Gesetzes erließ Präsident Putin am 4. August 2004 eine Liste mit insgesamt 1062 strategischen Staatsbetrieben und Aktiengesellschaften.⁶⁹ Die dort genannten Unternehmen dürfen gemäß Art. 7 III des Gesetzes über Privatisierung nur mit Erlaubnis des Präsidenten privatisiert werden. Art 7 IV bietet den natürlichen Monopolen Gazprom, dem Strommonopolisten RAO EES, der Bahn und Telekom zusätzlichen Schutz vor Privatisierung. Das Gleiche gilt für den Verkauf von Aktien in Staatsbesitz. Auch erhält der Staat gemäß Art. 38 des Gesetzes über Privatisierung das Recht der „goldenen Aktie“ in allen Unternehmen auf der Liste: Unabhängig vom Aktienanteil in Staats-hand bekommt die föderale Regierung bzw. die Regierung der einzelnen Subjekte das Recht, ein nicht von der Hauptversammlung zu wählendes Aufsichtsratsmitglied zu ernennen. Außerdem besitzt der Staat u. a. das Vetorecht auf Aktionärsversammlungen. Damit kann sich der Staat über die Aufnahme eines Unternehmens in die Liste strategischer Unternehmen auch formal weitgehende Rechte gegenüber dem entsprechenden Unternehmen sichern.

3.1.2.2.3 Die JUKOS-Affäre als wirtschaftspolitischer Katalysator

Das sicher aufsehenerregendste Beispiel für die Durchsetzung politischer Interessen abseits von formalen Kompetenzen ist die Zerschlagung des JUKOS-Konzerns.⁷⁰ Darüber hinaus ist die Zerschlagung ein hervorragender Indikator für die veränderten politischen Machtverhältnisse in Russland und innerhalb der Putin-Administration (Kusznir 2006: 11), das Investitionsklima und die Rolle des Rechtssystems, was den Fall für die EU interessant macht. Die Zerschlagung ist außerdem ein wirtschaftspolitischer Katalysator, der einer dirigistischen Wirtschaftspolitik starken Auftrieb gegeben hat und als grundsätzlicher Umschwung der Politik gilt (Gudkov/Dubin 2005: 53). Daher lohnt hier ein kurzer Blick auf mögliche Auslöser und Profiteure der Affäre.

Als Auslöser für die JUKOS-Affäre werden vielfach die politischen Ambitionen des JUKOS-Vorsitzenden Hodorkovskij genannt, der die Stiftung „Otkrytaja Rossija“ (Offenes Russland) zur Förderung gesellschaftlicher Initiativen gründete, oppositionelle Parteien (die liberalen Parteien Jabloko und SPS, aber auch die KPRF) finanzierte und mit JUKOS offensiv gegen Korruption im Staatsapparat vorging (Kusznir 2006: 7f; Pleines 2005a: 4f; Gudkov/Dubin 2005: 54). Zudem hatte Hodorkovskij es gewagt, Rosneft' wegen grassierender Korruption vor Putin zu kritisieren (Brössler 2007). Als weiterer Grund wird die bevorstehende Internationalisierung des Unternehmens genannt, da die amerikanischen Konzerne Exxon Mobil und Chevron Texaco in Beteili-

⁶⁸ Diese sehr weite „Definition“ des strategischen Sachbereichs lässt einige Rückschlüsse auf das in Russland vorherrschende Staatsverständnis zu.

⁶⁹ „Perečen' strategičeskikh predprijatij i strategičeskikh akcionernych obščestv“, Ukaz No. 1009 vom 4.8.2004. An diesem Erlass wurden seither durch weitere Erlasse mehrere kleinere Veränderungen vorgenommen.

⁷⁰ Für einen Überblick siehe Pleines (2005b).

gungsverhandlungen mit JUKOS standen (Westphal 2005: 23f; Kuszniir 2006: 8; Smith 2004: 21). Hinzu kam, dass JUKOS das Exportmonopol von Transneft' bedrohte, da es eine eigene Exportpipeline nach China plante (Westphal 2004: 50; 2005: 23f). Spekuliert wird auch darüber, dass die Expansionsinteressen von Rosneft' ein wichtiger Auslöser gewesen sein könnten: Tatsache ist, dass Aufzeichnungen eines Telefongesprächs existieren, in dem Rosneft'-Vorsitzender Bogdančikov und Aufsichtsratsvorsitzender Seč'in das Vorgehen gegen JUKOS besprechen (Bulavinov 2003; Brüggmann 2006b). Auch wurde bei der Abwicklung von JUKOS mit der Versteigerung des Kernunternehmens Juganskneftegaz begonnen und nicht, wie eigentlich gesetzlich vorgeschrieben, mit weniger wichtigen Aktiva; Rosneft' übernahm dann Juganskneftegaz nach einer undurchsichtigen Auktion und einem Streit mit Gazprom (Kuszniir 2006: 8f). Rosneft' konnte so zum zweitgrößten Ölkonzern Russlands aufsteigen und die geplante Fusion mit der Gazprom abwenden.⁷¹ Folglich gehört das Unternehmen zu den größten Profiteuren der Affäre. Daneben spielten für das Vorgehen wohl auch persönliche Bereicherungsabsichten der *Siloviki* eine Rolle, denn im Allgemeinen wird ihnen eine geringe Gemeinwohlorientierung nachgesagt (Mommsen 2005: 184; Gudkov/Dubin 2005: 55). Auslöser scheint demzufolge ein Gemisch politischer, wirtschaftlicher und individueller Faktoren gewesen zu sein. Von Sorgen um den Bestand des Rechtsstaats getragen, wie von Putin häufig betont, waren die Maßnahmen mit Sicherheit nicht.⁷² Dagegen spricht schon das selektive Vorgehen, das gegen den Gleichheitsgrundsatz⁷³ verstößt – denn auch andere Ölunternehmen führten „Steuroptimierungen“ durch (Kuszniir 2006: 8; Pleines 2005a: 5).⁷⁴

JUKOS wurde im August 2006 für bankrott erklärt und steht nun unter Konkursverwaltung (Kuszniir 2006: 10). Auch fast alle restlichen Auktionen über JUKOS-Anteile fielen dabei zu Gunsten der staatlichen Energiekonzerne aus: Ende März 2007 gewann Rosneft' eine fingierte Auktion über 9,44 Prozent ihrer eigenen Aktien, die sich noch von der Tochter Juganskneftegaz in JUKOS-Besitz befunden hatten (Economist 2007). Kurz darauf, am 4. April, gewann mit ENIneftegaz zum ersten Mal ein ausländischer Bieter eine Auktion.⁷⁵ Zum Verkauf standen 20 Prozent der Aktien der defizitären Gazpromneft'⁷⁶ und drei weitere kleine Tochterunternehmen

⁷¹ Vgl. Gazprom und Rosneft bleiben getrennt, in: Handelsblatt Nr. 94 vom 18.05.05, Seite 15.

⁷² Diese im russländischen Kontext ironischen Bemerkungen Putins sind eindeutig als Maske zur Rechtfertigung vor westlichen Instanzen gedacht. Insbesondere das russländische Steuerrecht hatte in Wirklichkeit auf Grund seiner vielfältigen Widersprüche und der exzessiven Besteuerung, die jegliches Unternehmen in den Ruin treiben würde, nie tatsächliche Geltung erlangt. Vgl. Ledeneva (2001: 13).

⁷³ Art. 19 I Verfassung der RF: „Alle sind gleich vor Gesetz und Gericht.“ (*„Vse ravny pered zakonom i sudom.“*).

⁷⁴ Es wurden außerdem eine ganze Reihe von sachlichen und inhaltlichen Verfahrensfehlern begangen, so überstiegen die Steuernachforderungen teilweise den gesamten Konzernumsatz, waren also faktisch nicht leistbar. Vgl. Kuszniir (2006: 8); Luchterhandt (2005).

⁷⁵ ENIneftegaz ist das russländische joint-venture des italienischen Gasversorgers ENI und des Stromkonzerns ENEL.

⁷⁶ Früher: Sibneft'. Roman Abramovič, früherer Eigentümer der Sibneft', verkaufte das Unternehmen in 2005 auf Wunsch des Kreml jedoch an Gazprom (vgl. Brössler (2007)), die damit in das Erdölgeschäft einsteigen konnte.

von JUKOS. Allerdings hatte Gazprom sich im Rahmen seiner engen Zusammenarbeit mit ENI⁷⁷ zuvor vertraglich die Rechte zum Kauf der Mehrheitsanteile an Gazpromneft' für drei Jahre ab Auktionsdatum gesichert und will diese auch ausüben.⁷⁸ Die Befürchtung rechtlicher Konsequenzen im Ausland ließen Gazprom offenbar vor der Abgabe eines eigenen Gebots zurückschrecken (Brössler/Sauer 2007; Wiede 2007a). Zwei weitere Auktionen mit den verbleibenden Konzernanteilen von JUKOS wurden im Mai 2007 ebenfalls durch eine Tochterfirma von Rosneft' ersteigert.⁷⁹ Dadurch konnte die „KGB-Firma“ gemessen an Förderung und Raffinationskapazität zum größten Ölkonzern Russlands aufsteigen und den privaten Konzern LUKoil von seinem Platz verdrängen. Von JUKOS blieb nach diesen Auktionen kaum noch etwas übrig.

Den *Siloviki* in der Putin-Administration ist es damit gelungen, unter Instrumentalisierung der Justiz den nach Reserven größten und gemessen an internationalen Standards modernsten Ölkonzern Russlands völlig zu zerschlagen und einen potentiellen politischen Rivalen für Jahre hinter Gitter zu bringen. Auf diesem Wege konnte die Ölproduktion wieder unter staatlicher Regie konzentriert werden, was eine direkte Abschöpfung der Renten und eine bessere Kontrolle ermöglicht. Als Nebeneffekt konnten sich die *Siloviki* über die Eingliederung der wichtigsten Konzernteile in die Rosneft' lukrative Einnahmequellen sichern.⁸⁰ Im Ergebnis brachte die JUKOS-Affäre deutliche Veränderungen innerhalb der Administration mit sich: Die Machtposition der *Siloviki* mit ihrem staatskapitalistischen Ansatz wurde gegenüber den liberaleren Kräften (z. B. Handelsminister German Gref) ideell wie materiell deutlich gestärkt. Dies drückt sich sowohl im Prozess der Aufteilung der JUKOS-Aktiva als auch durch den Rücktritt des bisher amtierenden Stabschefs der Präsidialverwaltung Vološin kurz nach der Verhaftung Hodorkovskijs aus (Kusznir 2006: 9; Krysztanovskaya/White 2005: 1072). Auch der Rücktritt des liberalen Putin-Beraters Illarionov ist ein weiteres Indiz für die Marginalisierung der Liberalen. Das letzte Ereignis dieser Reihe ist die Ernennung von Verteidigungsminister und Ex-KGB-Agenten Sergej Ivanov zum ersten Vizeministerpräsidenten mit Wirtschaftszuständigkeit im Februar 2007, der damit Medvedev gleichgestellt ist.⁸¹ Damit gewannen die *Siloviki* eindeutig die Oberhand über

JUKOS besaß Anteile an Sibneft' auf Grund der in 2003 geplanten Fusion, die jedoch wegen der Verhaftung Hodorkovskijs nicht stattfinden konnte.

⁷⁷ Seit 1998 besteht zwischen den beiden Konzernen eine „strategische Allianz“ – vgl. Heinrich (1999: 19).

⁷⁸ Vgl.: Kreml baut Einfluss im Energiesektor aus, in: Handelsblatt Nr. 68 (5.4.2007), Seite 1.

⁷⁹ Es handelt sich hierbei um zahlreiche Unternehmen im Förder- Verarbeitung- Service- und Forschungsbereich. Mit der letzten Auktion am 10.5.2007 erwarb Rosneft' drei Raffinerien, wodurch der Konzern auch im Bereich der Refination erheblich zulegen konnte. Vgl. Rosneft schlägt bei Yukos noch einmal zu, in: Handelsblatt vom 4.5.2007, Seite 13; Wiede (2007b); Pressemeldungen auf <http://www.rosneft.ru>; 14.5.2007. Die Auktion des Bürogebäudes in Moskau wurde dagegen nach erbittertem Kampf mit Rosneft' von der bisher unbekannten Firma Prana gewonnen, die das Gebäude zu einem Rekordpreis von 3,87 Mrd. USD ersteigerte – vgl. Rebrov et al. (2007a).

⁸⁰ Die *Siloviki* bilden damit eine neue Klasse von in den Staat inkorporierten Millionären mit Großmachtideologie.

⁸¹ Vgl. Putin bildet Russlands Regierung um, in NZZ, Internationale Ausgabe, Nr. 39 vom 16.2.2007, Seite 1.

die anderen bisher im Kreml vertretenen Kräfte und können ihre Agenda verwirklichen, ohne auf starken Widerstand zu stoßen.⁸² Für Privateigentümer anderer Ölkonzerne hatte die Affäre derweil disziplinierende Wirkung, was der weiteren Konsolidierung der staatlichen Hoheit über den Rohstoffsektor Vorschub leistet.⁸³ Investitionsklima und Rechtssicherheit wurden im Rohstoffsektor indessen stark beschädigt, was jedoch im Sinne der *Siloviki* sein dürfte.

Auch bei der Gazprom wurde ein stärkerer Einfluss des Staates durchgesetzt: Im Juni 2005 erhöhte sich der Staatsanteil an der Gazprom auf über 50 Prozent, da die staatliche Rosneftgaz 10,74 Prozent der Aktien kaufte.⁸⁴ Im Oktober 2005 realisierte Gazprom dann seine Strategie, ein echter Öl- und Gaskonzern zu werden und kaufte nach Auseinandersetzungen mit der Rosneft', die ebenfalls an dem Unternehmen interessiert war,⁸⁵ die Aktienmehrheit am fünftgrößten russländischen Ölkonzern Sibneft' von Roman Abramovič (Baidashin 2006: 25). Sibneft' wurde anschließend in Gazpromneft' umbenannt. Damit konnte der Einfluss des Staates auf den Rohstoffsektor nochmals wesentlich gestärkt werden.

Andere private Ölkonzerne, wie LUKoil oder Surgutneftgaz, konnten sich auf Grund der guten Beziehung ihrer Direktoren Alekperov und Bogdanov zu den *Siloviki* im Kreml⁸⁶ dem staatlichen Zugriff bisher entziehen und sind wohl auch nicht in Gefahr, so lange sie sich an die politischen Vorgaben halten.

3.1.2.2.4 Der Abbau von Interdependenz

Es ist häufig so wie in dem bekannten Witz über eine Henne und ein Ferkel, die ein Gemeinschaftsunternehmen gründen wollen: Sie sind sich über alle Konditionen einig, [...] doch hinterher stellt sich heraus, dass das Produkt der Firma Spiegelei mit Bacon ist.⁸⁷

Diese Anekdote spiegelt recht zutreffend den allgemeinen Gemütszustand der Akteure im staatlichen Energiesektor wider, wenn es um ausländische Direktinvestitionen geht: Russland fühlt sich als Ferkel. Dieses Gefühl ist dann besonders stark, sofern die Gefahr besteht, dass ausländische Unternehmen die geförderten Produkte selbständig exportieren könnten oder die Gazprom nicht gemäß der neuen Norm der „Reziprozität“ im Austausch für Investitionsmöglichkeiten in Russland an einträglichen Projekten im Ausland beteiligt wird. Das übliche Tauschmit-

⁸² Frühere Mitarbeiter aus KGB bzw. FSB sollen inzwischen den Großteil russländischer Unternehmen kontrollieren, die gemeinsam 70 Prozent des russländischen BIP erzeugen, vgl. Rosner (2006: Endnote 49).

⁸³ Dies wird z. B. sichtbar beim bereitwilligen Verkauf der Sibneft' an Gazprom durch Abramovič.

⁸⁴ Vgl.: Giant Natural-Gas Monopoly 'Nationalized', in: Current Digest of Post-Soviet Press, 57: 23-24 (2005), 1.

⁸⁵ Vgl. Gazprom leitet Sibneft-Übernahme ein, in Handelsblatt Nr. 162 vom 23.08.05, Seite 9.

⁸⁶ Die gute Beziehung ergibt sich wohl auch daraus, dass beide Direktoren starke Patrioten sind. Vgl. Kryshantovskaya/White (2005: 1072); Smith (2004: 22).

⁸⁷ Aleksandr Medvedev, Mitglied der Geschäftsführung der Gazprom und Geschäftsführer der Tochtergesellschaft Gazprom Ekspert, als Antwort auf die Frage des ARD-Korrespondenten Thomas Roth nach der Investitionssicherheit in Russland. Quelle: Gemeinsame Pressekonferenz mit Wingas am 14.6.2007 in Moskau, Büro Gazprom Ekspert, eigene Übersetzung.

tel Geld ist dabei ungenügend zur Erfüllung der Reziprozitätsnorm, denn hier geht es um den Ausbau einer Machtposition. Der Abbau von Interdependenz folgt dabei erstaunlicher Regelmäßigkeit, sodass fast schon von einer informalen Norm gesprochen werden kann: Sofern die Beteiligung eines ausländischen Unternehmens an Projekten zu Erschließung und Transport von Gas oder Erdöl die Marke von 50 Prozent überschreitet, wird mit administrativen Mitteln der Verkauf der Mehrheitsbeteiligung erwirkt.⁸⁸ So geschah es beim Erdölprojekt Sachalin-2, das Shell gemeinsam mit den japanischen Firmen Mitsui und Mitsubishi seit bereits über zehn Jahren entwickelte. Russländische Unternehmen waren bis Ende 2006 nicht beteiligt. Daher beanstandete im Sommer 2006 die russländische Umweltbehörde Rosprirodnadzor Umweltprobleme und entzog die Lizenz. Nachdem das Konsortium dann im Dezember die Mehrheit am Projekt an Gazprom verkauft hatte, erklärte Präsident Putin umgehend, damit hätten sich auch die Umweltprobleme erledigt.⁸⁹ Unabhängig davon, ob die Vorwürfe berechtigt waren oder nicht, zeigt das Vorgehen der russländischen Regierung, dass die Umweltprobleme nur als Vorwand zur Durchsetzung politischer Ziele genutzt wurden.

Ähnlich wurde bereits ein Jahr zuvor gegen den amerikanischen Konzern ExxonMobil vorgegangen, der die Förderlizenz für ein weiteres Projekt, Sachalin-3 hält, aber noch nicht mit der Erschließung begonnen hatte. Hier wurde die Förderlizenz auf Grund angeblicher Formfehler entzogen. Ein Block des Projekts Sachalin-3 wurde anschließend an Rosneft' vergeben, die dieses nun gemeinsam mit der staatlichen chinesischen Sinopec erschließen will. Rosneft' hält jedoch 75 Prozent an dem Gemeinschaftsunternehmen.⁹⁰

Auch TNK-BP, das *joint-venture* der Tjumen'skaja NK und der britischen BP bekam Probleme. Das Unternehmen hielt über seine Tochter RUSIA Petroleum mehrheitlich die Förderlizenz für das Kovykta-Feld in Ostsibirien, in dem riesige Gasreserven lagern. Das Gas sollte über Pipelines nach China verkauft werden, deren Bau sich jedoch aus politischen Gründen seit Jahren verzögert. Auch erhielt TNK-BP keinen Zugang zu den Pipelines der Gazprom und konnte daher kaum Erdgas fördern. Zudem hatte TNK-BP mit Steuernachforderungen in Milliardenhöhe zu kämpfen (Brüggmann 2006a) und die russländische Bodenschatz-Behörde Rosnedr drohte mit Entzug der Förderlizenz.⁹¹ Daher bot das Unternehmen schließlich im März 2006 der Gazprom

⁸⁸ Im Jahre 2005 gab das russländische Ministerium für Naturressourcen bekannt, dass sich ausländische Unternehmen nicht mehr an großen Ressourcenvorkommen beteiligen dürften. Dies sei nur noch möglich, sofern sich die Unternehmen zu mindestens 51 Prozent in russländischer Hand befänden – vgl. Brüggmann (2005). Diese Norm wird nun offenbar auch auf bereits bestehende Verträge angewandt.

⁸⁹ Vgl. Gazprom erobert Sachalin-2, in: Handelsblatt, Nr. 248 vom 22.12.06, Seite 33; Der Kreml erzwingt Kontrolle über Sachalin 2, in: NZZ, Internationale Ausgabe, Nr. 298 vom 22.12.2006, Seite 9.

⁹⁰ Vgl. Rosneft übernimmt Kontrolle an China-Joint-Venture, in: Handelsblatt Nr. 064 vom 30.03.07, Seite 17.

⁹¹ Vgl. o. V. 2007: Russland schiebt BP-Frage, in: TAM Energie News, 5.6.2007.

51 Prozent der Aktien an der Holding des Projekts an.⁹² Die Verhandlungen waren zunächst jedoch nicht erfolgreich, denn Gazprom wollte noch mehr: Am 22.6.2007 wurde schließlich bekanntgegeben, dass Gazprom, BP und TNK-BP beschlossen haben, eine „strategische Allianz“ zu gründen. Demnach verkauft TNK-BP seinen gesamten Anteil an RUSIA Petroleum (62,8 Prozent der Aktien) zu günstigen Konditionen an die Gazprom, außerdem erhält Gazprom 50 Prozent der Aktien am Unternehmen VSGK, das vom Kovykta-Feld ausgehend die Gasversorgung im Gebiet Irkutsk ausbauen soll.⁹³ Der Vertrag sieht für die Zukunft die Realisierung gemeinsamer Projekte in Drittländern vor, an denen Gazprom interessiert ist. Für den Fall, dass Gazprom Anteile an interessanten Projekten der BP in Drittstaaten angeboten bekommt, besteht eine Option zum Rückkauf von 25 Prozent der Aktien am Kovykta-Projekt durch TNK-BP.⁹⁴ Die Kooperation verkörpert damit die neue Geschäftspolitik der Gazprom, die sich auf Reziprozität gründet: Investitionen innerhalb Russlands sind nur dann möglich, wenn gleichzeitig die Partizipation der Gazprom an Projekten in Drittstaaten gesichert wird.

Auf Grund dieser restriktiven Investitionspolitik ist nicht mit größeren ausländischen Investitionen im russländischen Energiebereich zu rechnen. Dies hat zwar eine Verlangsamung des Wachstums der russländischen Wirtschaft zur Folge, was aber durchaus politisch rational sein kann, da die russländische Wirtschaft dadurch nicht so stark von der *dutch disease* betroffen ist, welche die Diversifikation der Wirtschaft erschweren könnte.⁹⁵ Auch ist die abschreckende Wirkung, die von der prekären Situation der Eigentumsrechte ausgeht, nicht so hoch wie häufig von westlichen Analysten behauptet,⁹⁶ da westliche Energiekonzerne weltweit verzweifelt nach neuen Reserven suchen und die Konkurrenz um Gelegenheiten für lukrative Investitionen immer stärker wird.⁹⁷ Auch fürchten westliche Staaten, dass die Investitionen im russländischen Energiesektor nicht ausreichen werden, um den Bedarf der EU in Zukunft zu decken (Barysch 2006: 4), was den Drang nach Investitionen weiter anspornen wird.

Zusammenfassend kann vor einer Analyse der Außenpolitik festgehalten werden, dass die Wirtschaftspolitik im Energiesektor eindeutig von der Ideologie der *Siloviki* beeinflusst und von

⁹² TNK-BP Offers Gazprom 51% of Shares in Kovykta Project, no Answer Received, Interfax, 15.3.2006, <http://www.tnk-bp.com/press/media/2006/3/1757/>; 18.3.2006.

⁹³ Gazprom wird für die Aktien an beiden Unternehmen \$ 600-800 Mio. zahlen, wobei die Investitionen von TNK-BP allein in das Kovykta-Feld bisher bereits \$ 600 Mio. betragen. Vgl. Hartmann (2007).

⁹⁴ Vgl. "Gazprom", BP i "TNK-BP" podpisali soglašenje ob osnovnyh uslovijah sotrudničestva, in: http://www.gazprom.ru/news/2007/06/221700_24138.shtml; 25.6.2007; BP and TNK-BP Plan Strategic Alliance with Gazprom as TNK-BP Sells its Stake in Kovykta Gas Field, in: <http://www.bp.com/genericarticle.do?categoryId=2012968&contentId=7034313>; 25.6.2007.

⁹⁵ Vgl. Fruchtmann (2005: 158) zu den Auswirkungen der Abhängigkeit eines Landes von der Rohstoffförderung.

⁹⁶ Die natürlich bei ihren Analysen auch gewisse politische Ziele verfolgen.

⁹⁷ So hat sich der Nettokapitalzufluss nach Russland in 2006 gegenüber dem Vorjahr fast vervierzigfacht. Vgl. Milliardengelder strömen nach Russland, in: NZZ, Internationale Ausgabe, Nr. 10 vom 13./14.1.2007, Seite 11. BP CEO Tony Hayward bezeichnet das Russlandgeschäft auch nach der erzwungenen Abgabe der Anteile noch als „höchst profitabel“, vgl. Hartmann (2007).

den Interessen der beiden großen Staatskonzerne, Gazprom und Rosneft' gesteuert ist, die zueinander in Konkurrenz um politischen Einfluss und Marktanteile stehen.⁹⁸ Auf Grund der personellen Kongruenz politischer und ökonomischer Akteure werden die Interessen der beiden Konzerne zudem oft als identisch mit den Interessen des Staates verstanden.⁹⁹ Ökonomische Chancen hängen damit im Rohstoffsektor essentiell von den in den Staatskonzernen verankerten Akteuren mit Anbindung an das politische System ab, die über das unzureichend konsolidierte und politisch formbare Recht und auf Grund der Intransparenz des Systems ihre Agenda durchsetzen können. Es existiert momentan keine gesellschaftliche Kraft, die eine stärkere autonome Institutionalisierung des Rechtssystems durchsetzen könnte. Ausländische Investitionen werden sich daher zwangsläufig auf Minderheitsbeteiligungen in ausgewählten Projekten beschränken, für die politischer Schutz gewährleistet ist.

3.1.2.2.5 Folgen für die russländische Außenpolitik

Die Renationalisierung des Rohstoffsektors und die Monopolisierung der Exporte hat auch direkte außenpolitische Folgen, denn dadurch wird dem russländischen Staat (wieder) ein direkter Durchgriff auf die entsprechenden Konzerne und die Exportkapazitäten ermöglicht. Staatliche Akteure können so bestehende Lieferbeziehungen mit Akteuren anderer Staaten direkt bearbeiten. Durch ihren hohen Anteil am russländischen Außenhandel stellt insbesondere die Gazprom ein leistungsfähiges außenpolitisches Werkzeug Russlands dar (Westphal 2005: 21). Da auch ein Großteil der Ölexporte über Pipelines ins Ausland gelangt und die staatliche Transportgesellschaft Transneft' alle Exportpipelines kontrolliert, können jedoch auch die Ölexporte zentral gesteuert werden. Die politische Einflussnahme wird also ermöglicht über die staatliche Kontrolle der monopolisierten Exportgesellschaften für Energierohstoffe, die selbst natürlich auch ein Interesse an der Aufrechterhaltung ihrer Monopole besitzen, da in Abwesenheit von Konkurrenz die eigenen Profite maximiert werden können (Balmaceda 2002: 23; Mommen 2006: 19).¹⁰⁰ Die Bemühungen von Gazprom und Transneft', die Kontrolle über alle wesentlichen Exportpipelines und den *mid-* und *downstream*-Sektor in Drittstaaten zu erlangen, passen in dieses Muster und haben neben ökonomischen Rationalitäten ebenfalls die Ausweitung des staatlichen Aktionsradius' zum Ziel.

⁹⁸ Dies zeigt sich an der geplanten Fusion von Gazprom und Rosneft' zu einem Staatskonzern für Öl und Gas, bei der beide Konzerne nach Erweiterung ihres Einflusses strebten. Nachdem klar wurde, dass die Rosneft' auf Grund ihres schlechten Ergebnisses Tochtergesellschaft der Gazprom werden sollte, verhinderten Alekperov und Seč'in die Fusion (vgl. Fusion von Rosneft und Gazprom bleibt rätselhaft, in: Handelsblatt Nr. 45 vom 04.03.05, Seite 17).

⁹⁹ Das Motto des früheren Konzernchefs Vjahirev „Was gut ist für Gazprom ist gut für Russland“ gilt daher sinngemäß noch immer. Zitiert nach Voswinkel (2004).

¹⁰⁰ Bemühungen der EU, die Energiebeziehungen mit Russland zu institutionalisieren, sind zum Scheitern verurteilt, da für die staatlichen und ökonomischen Akteure keine Anreize zur Abgabe von Souveränität bzw. Kontrolle bestehen. Das Zusammenfallen ökonomischer und politischer Interessen ist auch ein Grund für die Nichtratifikation des Energiecharta-Vertrags durch Russland. Die Monopole würden durch den Vertrag zwar nicht aufgebrochen, die Betreiber müssten jedoch für diskriminierungsfreien Zugang zu den Pipelines (auch für ausländische Betreiber) sorgen. Zum Energiecharta-Vertrag siehe unten Abschnitt 4.1.1.

Die größte strukturelle Macht besitzt Russland zweifelsohne gegenüber den Staaten der GUS. So konnte die Gazprom mit ihrem Exportmonopol für Erdgas effektiv die Handelsbeziehungen der zentralasiatischen Staaten mit Drittstaaten kontrollieren, da diese keine andere Exportmöglichkeit besitzen.¹⁰¹ Die Bereitstellung von Exportkapazitäten durch Russland ist damit die Voraussetzung dafür, dass diese Länder ihr Erdgas auf dem europäischen Markt anbieten können. Auch wurden die Energiesektoren der zentralasiatischen Länder über Langzeitverträge dauerhaft an Russland gebunden, das Preise für das Gas und die Durchleitung bestimmen kann (Götz 2004b: 103). Die Nutzung dieser wirtschaftlichen Abhängigkeit auch für politische Zwecke hat in Russland Tradition: Schon unter El'cin wurden die Energiekonzerne für außenpolitische Zwecke, etwa zur Reintegration des GUS-Raums und zur Eindämmung der Einflüsse von Drittstaaten instrumentalisiert (Westphal 2003: 129; Heinrich 1999: 31). Russland besitzt demnach als sowohl gegenüber den zentralasiatischen Lieferstaaten als Transitland, als auch gegenüber den Abnehmerländern in der GUS als Lieferant eine herausragende strategische Position.¹⁰² Die Abhängigkeitsbeziehungen beruhen im Wesentlichen auf der während der UdSSR aufgebauten Industriestruktur in den GUS-Staaten, die sich seither nicht wesentlich gewandelt hat. Der Aufbau energieintensiver Industrien in der ukrainischen und belarussischen Sowjetrepublik (und auch den anderen RGW-Staaten) diente im Wesentlichen der Erzeugung und Verstetigung strukturell verankerter Abhängigkeitsbeziehungen, da diese Republiken und Staaten zur Aufrechterhaltung der Produktion anschließend auf günstige Energielieferungen aus der russländischen Sowjetrepublik angewiesen waren (Staniszki 1992: Kap. 3). Diese strukturelle Machtbeziehung ist in den GUS-Staaten auch heute noch latent vorhanden und manifestierte sich in den vergangenen Jahren des öfteren in den Konflikten um Erdgaspreise und das Eigentum an den Verteilerstrukturen und Exportpipelines in Richtung Westen, die mit Belarus und der Ukraine ausgetragen wurden und in denen Russland sich durchsetzen konnte.¹⁰³

Bei der Analyse des außenwirtschaftlichen Handelns russländischer Akteure stellt sich die grundsätzliche Frage, wer hier wen instrumentalisiert: Werden die ökonomischen von politischen Akteuren gesteuert oder umgekehrt? Bei der oben beschriebenen engen Symbiose von staatlichen und ökonomischen Akteuren im Bereich der Energierohstoffe und der ökonomischen und strategischen Seite, die alle Konflikte kennzeichnet, fällt eine eindeutige Zuordnung schwer. Vielmehr ist bisher von einem Ausgleich der Interessen auszugehen: Politische und ökonomische

¹⁰¹ Eine Ausnahme ist Aserbaidshan, dass mit der BTC-Pipeline eine alternative Exportroute zur Verfügung hat.

¹⁰² Da durch Belarus und die Ukraine die Gas- und Ölpipelines in die EU verlaufen besteht momentan eine gewisse Interdependenz zwischen Russland und diesen Ländern. Mit dem Bau der Nord Stream-Pipeline und weiterer Ölpipelines zu russländischen Häfen wird diese Interdependenz jedoch in eine einseitige Abhängigkeit transformiert.

¹⁰³ Für einen knappen Überblick auch über die Lieferbeziehungen zu anderen Staaten siehe Götz (2006).

Akteure agieren in Abstimmung miteinander, keiner handelt gegen die Interessen des anderen.¹⁰⁴ Die politischen Gründe dürften jedoch letztlich ausschlaggebend sein. Für eine gegenseitige Abstimmung spricht schon die doppelte Einbindung der relevanten Akteure. Im Falle der Erhöhung von Preisen, dem Vordringen auf *mid-* und *downstream*-Märkte oder der Erschließung neuer Exportrouten kann in vielen Fällen von einer Identität der Interessen ausgegangen werden, da ökonomische genau wie politische Akteure von einer Ausweitung ihres Einflusses oder erhöhten Exportpreisen profitieren (Erhöhung der Marktmacht und des Gewinns – Ausweitung der Macht des Staates durch neue Abhängigkeiten/Interdependenzen und größeres Steueraufkommen).¹⁰⁵ So können die erhöhten Preisforderungen gegenüber der Ukraine im Winter 2005/06 und gegen Belarus 2006/07 mit einer Verknüpfung von Interessen erklärt werden: Gazprom sowie der russländische Staat waren an einer Erhöhung ihrer Einnahmen interessiert, weshalb eine Erhöhung der Gaspreise prinzipiell wünschenswert erschien. Vielleicht noch wichtiger war die Erhöhung der Gaspreise als ein Druckmittel, um Einfluss auf den *mid-* und *downstream*-Markt der Ukraine zu erlangen und so dauerhafte Abhängigkeiten zu erzeugen.¹⁰⁶ Mit der „oranzen Revolution“¹⁰⁷ brach zudem für politische Akteure eine ideologische Barriere weg, die eine Erhöhung der Preise zuvor als wenig opportun erscheinen ließ. Eine weitere Unterstützung des „Brudervolks“ erschien nun weder wünschenswert noch politisch hilfreich.¹⁰⁸ Auch wollte man wohl die jahrelange angebliche Entnahme von Transitgas durch die Ukraine (Heinrich 1999: 23) unterbinden. Teilweise wird jedoch betont, dass Russland weitere politische Kosten durch die Zerstörung der Reputation als verlässlicher Energielieferant für die EU entstanden seien. Die politischen Akteure in Russland wissen jedoch um die große strukturelle Abhängigkeit der EU von Energielieferungen aus Russland,¹⁰⁹ die nur durch jahrzehntelanges Umsteuern bearbeitet werden kann. Das Vorgehen kann daher kurzfristig lediglich auf die Interaktionsorientierung europäischer Akteure gewisse Auswirkungen haben, die zugrundeliegende Interdependenzbeziehung wird sich allenfalls langfristig ändern. Damit sind aber auch die entstandenen Kosten als gering einzuschätzen.

¹⁰⁴ So ist die Gazprom offenbar bereit, zu Gunsten politischer Ziele gewisse ökonomische Verluste für eine garantierte Monopolstellung in Kauf zu nehmen – vgl. Balmaceda (2006: 146).

¹⁰⁵ Situationen, in denen Exportpreise aus politischen Gründen reduziert wurden, sind in den letzten Jahren nicht vorgekommen und es wäre interessant, ob sie durchsetzbar wären.

¹⁰⁶ Dies scheint letztendlich auch gelungen zu sein, auch wenn politische Akteure dies bestreiten: Über die gemeinsam mit der neuen Exportgesellschaft RosUkrEnergo gegründete Handelsgesellschaft UkrGazEnergo kann Gazprom direkt auf dem Endkundenmarkt in der Ukraine aktiv werden. Vgl. Socor (2006a); Socor (2006b).

¹⁰⁷ Die allerdings, wie die aktuellen Entwicklungen zeigen, nicht besonders nachhaltig gewesen ist.

¹⁰⁸ Es gibt allerdings auch Hinweise darauf, dass Mitglieder der Putin-Administration persönlich hinter der neuen Exportgesellschaft RosUkrEnergo stehen und der Konflikt daher auf Grund von Bereicherungsabsichten politischer Akteure entfacht wurde – vgl. Balmaceda (2006: 149f); Schmid (2006b). Auf ukrainischer Seite waren es ebenfalls einige wenige hochrangige Mitglieder der Exekutive, die RosUkrEnergo ins Spiel brachten, vgl. Socor (2006b).

¹⁰⁹ Siehe hierzu unten Abschnitt 3.2.2.

Im Falle Belarus' scheint die Situation auf den ersten Blick weniger übersichtlich. Hier gab es für Gazprom auch klare ökonomische Anreize, den Gaspreis von vorher 46 auf nun 100 US-Dollar pro Kubikmeter zu erhöhen, was immer noch weit unter dem „Weltmarktpreis“ liegt, den die Ukraine seit 2006 oder die EU zahlen müssen (230 US-Dollar pro 1000 m³). Eine noch stärkere Erhöhung war politisch nicht opportun. Aber warum haben die politischen Akteure eine Erhöhung überhaupt gebilligt, wo doch zumindest auf dem Papier eine Staatenunion Russlands mit Belarus angestrebt wird und Russland auch sicherheitspolitisch auf Belarus angewiesen ist? Zum einen scheint die Union mit dem ambitionierten Diktator Lukašenka keine besonders prioritäre Option für Putin zu sein.¹¹⁰ Des weiteren hatte Lukašenka seit mehreren Jahren den Vertrag über die russländisch-belarussische Zollunion nicht eingehalten, da es den vereinbarten Anteil an Exporteinnahmen aus weiterverarbeitetem Erdöl nicht an Russland überwies.¹¹¹ Da Verhandlungen das Problem nicht lösen konnten, dürfte dies ein wichtiger Anreiz für die Erhöhung gewesen sein, da die monetären Verluste auch für staatliche Akteure im gegenwärtigen Zustand offenbar als höher empfunden wurden als die potentiellen Verluste durch eine Verschlechterung des Verhältnisses mit Belarus.¹¹² Zudem erreichte die Gazprom durch die Vereinbarung über höhere Ölpreise, dass Belarus auch die Kontrolle über seinen Gasversorger und Exporteur Beltransgaz zu vergünstigten Konditionen abgeben musste und Gazprom damit seine Expansionsstrategie in *mid-* und *downstream*-Märkte weiter fortsetzen konnte.¹¹³ Überraschendes Ziel könnte es dabei auch sein, Lukašenka innenpolitisch zu schwächen, um die Staatenunion anschließend mit einem neuen, kremltreuen belarussischen Staatschef zu vollziehen (Himmelreich 2007: 57). Für die Kosten der in der EU hervorgerufenen Irritation gilt das Gleiche wie schon im Konflikt mit der Ukraine. Die auffallendste Gemeinsamkeit der beiden Fälle ist die intransparente Austragung und Beilegung der Konflikte, die viel Raum für Interpretationen lässt. Der Gazprom scheint die Einflussnahme in den GUS-Staaten dabei auch daher besonders gut zu gelingen, da das Rechtssystem nur schwach institutionalisiert ist und auf alte Netzwerke zurückgegriffen werden kann, innerhalb derer dann die persönlichen Interessen der Akteure dominieren und die Gazprom als Lieferant den letztlich entscheidenden Einfluss hat.

¹¹⁰ Vgl. Lukaschenko – kein seriöser Partner für Putin, in: NZZ, Internationale Ausgabe, Nr. 7 vom 10.1.2007, S. 3.

¹¹¹ Vgl. Moskau gibt Minsk den Tarif durch, in: NZZ, Internationale Ausgabe, 15.1.2007, Seite 9. Die durch den Weiterverkauf von Erdöl und Erdölprodukten generierten Renten konnten direkt für die Subventionierung der Industrie und zum Ausbau der Macht Lukašenkos verwendet werden, vgl. Balmaceda (2006: 143).

¹¹² Im Übrigen wird Belarus auch weiterhin strukturell auf politische und ökonomische Unterstützung durch Russland angewiesen sein, da es international sonst weitgehend isoliert ist. Die russländischen Truppen und Raketen auf belarussischem Gebiet dienen zudem auch dem Schutz des eigenen Landes. Die Kosten einer Verschlechterung des Verhältnisses dürften für Russland daher nicht allzu hoch sein.

¹¹³ Gazprom wird die Aktien an dem Unternehmen in vier Etappen bis 2010 übernehmen. Ebenfalls wurde ein Protokoll unterzeichnet, das es der belarussischen Regierung verbietet, von ihrem besonderen Stimmrecht Gebrauch zu machen (*golden share*). Damit hat Belarus die Kontrolle über die Pipelines verloren. Vgl. RIA Novosti: Gazprom kupil 50% akcij Beltransgaza za \$ 2,5 milliarda, 18.5.2007, in: <http://www.rian.ru/economy/20070518/65725587-print.html>; 18.5.2007.

Auf der Ebene des globalen Energiemarkts versuchen russländische Akteure, die Exportländer zu diversifizieren und ein neues Erdgaskartell nach Modell der OPEC aufzubauen. Eine möglichst hohe Anzahl an Exportpartnern ist für energieexportierende Länder genauso erstrebenswert wie eine hohe Anzahl verschiedener Rohstofflieferanten für energieimportierende Staaten, da dadurch die Abhängigkeit gegenüber wenigen Handelspartnern vermieden wird. Daher steht Russland in Verhandlungen mit China, Japan und Südkorea über den Bau einer neuen Öl- und Gaspipeline von Ostsibirien bis zum pazifischen Ozean. Von dort aus könnte dann auch LNG in die USA und an andere Länder verkauft werden.¹¹⁴ Das geplante Erdgaskartell soll wohl nach dem Vorbild der OPEC im Rahmen des Forums erdgasexportierender Länder aufgebaut werden und den zukünftig weltweiten Handel mit LNG kontrollieren.¹¹⁵ Für die EU bedeutet dies, dass die Zeit der privilegierten Stellung als strukturell bevorteilter Energiehandelspartner dem Ende zu geht. Die EU wird sich bei einer Diversifizierung der Exportländer durch Russland zunehmendem internationalem Wettbewerb um Energieressourcen ausgesetzt sehen. Hinzu kommt, dass die relative Machtposition der EU als momentaner Hauptabnehmer von Energierohstoffen¹¹⁶ eine Schwächung erleiden wird. Eine diversifizierte Exportstruktur wird es Russland demgegenüber ermöglichen, seine Machtposition gegenüber der EU zu stärken und Energielieferungen noch besser für politische Zwecke zu instrumentalisieren.

3.1.3 Veränderungen der Marktstruktur: Herausforderungen für die EU

In diesem Kapitel wurde ein Überblick über den Wandel institutioneller Strukturen auf den globalen Energiemärkten und über Institutionen und Akteure im russländischen Energiesektor nach Zerfall der Sowjetunion gegeben. Die Situation auf dem russländischen Energiesektor fügt sich dabei in die analysierte Struktur der globalen Energiemärkte ein, die durch eine weitgehende Rückabwicklung des markoliberalen Paradigmas und einer Zunahme strategisch orientierter Akteure gekennzeichnet ist.

Die Eigentumsverhältnisse im russländischen Energierohstoffsektor schwankten dabei wie ein Pendel zwischen den Polen vollständiger Verstaatlichung und Entstaatlichung und unter Putin wieder zurück. Dabei gingen die staatlichen Steuerungsressourcen unter El'cin teilweise fast vollständig verloren und wurden unter Putin wiederum konsolidiert. Bei der Darstellung wurde jedoch deutlich, dass sich die Strukturen im Gassektor seit dem Zerfall der UdSSR nicht wesentlich verändert haben, sodass auch heute noch von Gazprom als einem „privatisierten Ministerium“ gesprochen werden kann, dessen Effizienz zweifelhaft bleibt. Weiterhin ist zu

¹¹⁴ Zu diesen Plänen vgl. Mommen (2006); Westphal (2005: 15); Götz (2004a). Allerdings kommt das Projekt aus politischen Gründen kaum voran. Vgl. Putin enttäuscht Gastgeber China, in: FR, 22.3.2006, S. 6; Brüggemann/Wiede (2007).

¹¹⁵ Vgl. Produzentenländer arbeiten an einem Erdgas-Kartell, in: NZZ, Internationale Ausgabe, Nr. 82 vom 10.4.2007, Seite 9.

¹¹⁶ Siehe dazu unten Abschnitt 3.2.2.

betonen, dass ökonomische Chancen im Energiesektor während des gesamten betrachteten Zeitraums vom Zugang zum politischen System abhingen und sich diese Tendenz unter Putin zu einer noch stärkeren Amalgamierung politischer und ökonomischer Akteure fortgesetzt hat. Der institutionelle Rahmen hat unter Putin so zwar eine allgemeine Stabilisierung erfahren, jedoch nur im Hinblick auf eine Stärkung der Rolle staatlich legitimer Akteure in allen gesellschaftlichen Bereichen. Damit wurde jedoch keine Trennung der ökonomischen und politischen Funktionssysteme, sondern ihre noch engere Verschmelzung unter umgekehrten Vorzeichen erreicht. Wirtschaftlicher Erfolg hängt damit heute im Energiesektor essentiell von politischem Einfluss ab, das Recht ist weiterhin Instrument exekutivischer politischer Macht und dient zur Durchsetzung staatlicher Interessen. Daher kann nach der Ökonomisierung der Politik unter El'cin heute von einer Politisierung der Ökonomie unter Putin gesprochen werden.

Für die Energiepolitik der EU ist hier zum einen die Tatsache von Relevanz, dass Entscheidungen im russländischen Energiesektor heute hauptsächlich von geostrategisch denkenden politischen Akteuren dominiert werden, die machtpolitische und ökonomische Ziele verbinden und von Fall zu Fall unterschiedlich gewichten. Dabei bedienen sie sich auch juristischer oder marktwirtschaftlicher Argumente, jedoch nur, sofern sie sich davon einen Nutzen erhoffen. Es handelt sich also im Fall des Energiehandels mit Russland nicht um normale, sondern um stark politisierte Wirtschaftsbeziehungen. Wirtschaftliche Interaktion zwischen Akteuren aus der EU und russländischen Akteuren ist damit nur unter einzelfallbasierter Sicherung durch politische Akteure möglich. Zum anderen wurde deutlich, dass ausländische Direktinvestitionen im Energiesektor nur noch begrenzt und unter Einhaltung der Reziprozitätsnorm möglich sind. Die Politik des Abbaus und der gezielten Kontrolle von Interdependenz zielt dabei darauf ab, Einflüsse ausländischen Kapitals zu minimieren und den staatlichen Anteil im Energiesektor bei gleichzeitiger Expansion ins Ausland auszubauen. Damit sinken aber auch die Chancen politischer Einflussnahme der EU auf Russland. Die russländische Strategie der Rückverstaatlichung und Eigentumskontrolle ist daher der Liberalisierungsstrategie der EU diametral entgegengesetzt: Während der liberalisierte Energiemarkt der EU hervorragende Bedingungen für Investitionen bietet, schwindet diese Möglichkeit in Russland zusehends. Mit dem Ziel ein transnational tätiges Unternehmen¹¹⁷ zu werden nutzt Gazprom die Gelegenheit der Liberalisierung und betreibt eine kontinuierliche Expansionspolitik in den *downstream*-Sektor der EU,¹¹⁸ was dem Staatsunternehmen die direkte politische Einflussnahme erlaubt und mithin auch ökonomisch zu einer Monopolisierung des Marktes führen kann.¹¹⁹

¹¹⁷ Gazprom-Vorstandschef Miller, zitiert in Baidashin (2006: 26).

¹¹⁸ Vgl. Gasprom drängt auf Märkte Westeuropas. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25.3.2006, Seite 12.

¹¹⁹ Die Liberalisierung des europäischen Energiemarkts wird von Gazprom ausdrücklich unterstützt.

Die zentrale strategische Schwäche der EU besteht dabei nicht in der Liberalisierung an sich, sondern in deren inkonsequenter Durchführung, die zu einer fragmentierten Struktur geführt hat, bei der die Energiemärkte zwar gewissen gemeinsamen Regeln unterworfen wurden, jedoch strukturell weiterhin im Wesentlichen national verfasst sind. Insbesondere wurde keine regulierende Autorität auf EU-Ebene geschaffen, die Markteintritt und Monopolbildung kontrollieren könnte. Dies erlaubt es einheitlichen Akteuren wie der Gazprom, ihre Strategie der „Disaggregation“ gleichzeitig in den einzelnen Nationalstaaten zu verfolgen, indem sie unter vielen Partnern wählen kann.¹²⁰ Dies hat eine schleichende Monopolisierung der Energieversorgung auf EU-Ebene zur Folge (Dempsey 2007a), bei der die vorhandene Nachfragemacht der EU nicht ausgenutzt wird. Diese Situation ist bedenklich, da der russländische Energiesektor sich durch eine besondere Verknüpfung politischer und ökonomischer Akteure auszeichnet – die staatlichen Energiekonzerne sind direkt an das Zentrum der Exekutive angebunden. Eine wirksame Trennung ökonomischer und politischer Rationalitäten hat hier nicht stattgefunden. Daher sind Gazprom oder Rosneft' eben keine ganz normalen Unternehmen, die sich internationalisieren. Vielmehr ist bei den Investitionen von einer Kombination politischer und ökonomischer Motive auszugehen. Dies manövriert die EU in die missliche Lage, dass der eigene Einfluss gegenüber Russland schwindet, während russländische Staatskonzerne sich in den immer offeneren, aber noch national fragmentierten europäischen Markt einkaufen und an Macht gewinnen. Das in den europäischen Medien und der Politik häufig geäußerte Unbehagen über den Markteintritt der finanzstarken Gazprom entbehrt auf Grund der unterschiedlichen und Kontextbedingungen und Rationalitäten der Akteure somit nicht jeglicher Grundlage.

Gemeinsam mit den veränderten institutionellen Strukturen internationaler Energierohstoffmärkte, die dem strategischen Paradigma verhaftet bleiben, stellt die Verbindung politischer und ökonomischer Macht im russländischen Energiesektor somit eine weitere Herausforderung für die Energiepolitik der EU dar. Beide Strukturen, sowohl die betrachtete Makro-Struktur der globalen Energiemärkte als auch die Struktur des russländischen Energiesektors, laufen dem marktliberalen Paradigma der Energiepolitik der EU weitgehend zuwider. Dies stellt die Durchsetzungsfähigkeit dieses Paradigmas in Frage, da häufig keine Marktmechanismen bestehen und Interaktionen daher politisch gesteuert werden müssen. Für die Präferenzformulierung der Wirtschaftsakteure im Energiesektor der EU bedeutet dieser Kontext, dass diese verstärkt die politische Vorbereitung und Sicherung ihrer Unternehmungen suchen werden, also auf die Koordinationsleistung politischer Akteure angewiesen sind, um überhaupt wirtschaftlich tätig werden zu können.

¹²⁰ Vgl.: EU: Energy Security. Wishful, Naïve Thinking, in: *Petroleum Economist*, 26.1.2007, S. 11.

3.2 Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Russland und der EU

Als weitere strukturelle Kontextvariable europäischer Energiepolitik gilt es, die Handelsbeziehungen zwischen Russland und der Europäischen Union näher zu betrachten, denn diese sind grundlegend für die Bildung gesellschaftlicher Präferenzen und sind auf staatlicher Ebene entscheidend für die Möglichkeiten und Restriktionen europäischer Energiepolitik. Die Beschwörung eines Zustands von Interdependenz bzw. wechselseitiger Abhängigkeit¹²¹ auf Grund der Tatsache, dass Russland und die EU mit Energierohstoffen auf der einen und Konsum- und Investitionsgütern auf der anderen Seite handeln, ist zu einem festen Glaubenssatz der EU-Russland-Beziehungen geworden.¹²² Teilweise ist sogar von „komplexer Interdependenz“ die Rede (Kießner 2006: 124), ein Begriff, der eigentlich für die systemische Beschreibung des internationalen Systems gebildet wurde. Damit einher geht die implizite liberale Annahme, dass die bilateralen Beziehungen eine hohe Stabilität und Konfliktresistenz aufweisen. Auch um diese Aussagen näher untersuchen zu können wird im Folgenden der Analyseansatz der Interdependenz präzisiert und eine synchrone Interdependenzanalyse durchgeführt.

3.2.1 Interdependenz als analytisches Konzept

Das von Keohane und Nye (1977) in die Internationalen Beziehungen eingeführte analytische Konzept der Interdependenz besitzt bereits eine lange Begriffsgeschichte¹²³, was jedoch nicht unbedingt zur analytischen Klarheit des Begriffs beiträgt. So wird der Begriff in vielfältigen Kontexten mit unterschiedlichen Sinninhalten verwandt. Die folgende Analyse von Begriff und analytischem Konzept hat das Ziel, den Begriff Interdependenz zu schärfen, um ihn für die Analyse nutzbar zu machen. Dabei wird zwar auf das Konzept von Keohane/Nye Bezug genommen, jedoch nur zum Zweck der Verortung des Konzepts innerhalb der diversen Literatur zu Interdependenz.

Hinter dem Interdependenzbegriff steht als ökonomisches Phänomen die sich im Zivilisationsprozess beständig ausweitende Spezialisierung und Arbeitsteilung (Elias 1977: 336f), die durch die Industrialisierung verstärkt wurde und sich im Verlauf des 20. Jahrhunderts zunehmend transnational organisiert hat. Die durch die kapitalistische Produktionsweise vorangetriebene und verstetigte Ausweitung und Entgrenzung der Wirtschaftsprozesse, verbunden mit einer internationalen Arbeitsteilung, führen seit Mitte des 20. Jahrhunderts zu einer immer stärkeren Auflösung der nationalstaatlichen Gebundenheit des Wirtschaftens und damit zu transnationalen wechselsei-

¹²¹ Die Begriffe Interdependenz und wechselseitige Abhängigkeit sind synonym verwendbar, da es sich beim ersteren Terminus um einen Anglizismus handelt, der jedoch nicht zwangsweise zum Verständnis beiträgt.

¹²² So argumentieren beispielsweise Sander (2006a: 15); Jaffe/Manning (2001); EC (COM (2006) 105 final: 15), mit Vorbehalt auch Westphal (2005: 13ff); Geschäftsberichte unterschiedlicher Unternehmen (E.ON, Wingas).

¹²³ Vgl. Muir (1932); Morse (1972: 132ff); Baldwin (1980); Duvall (1978); Hirschman (1980), letzterer konzentriert sich jedoch auf einseitige Abhängigkeiten und machtpolitische Implikationen, ohne den Begriff *Interdependenz* zu verwenden. Für einen Überblick hilfreich de Wilde (1991).

tigen Abhängigkeiten. Dieser Prozess wurde einerseits durch politische Entscheidungen, den Freihandel zu institutionalisieren, also nationalstaatliche Grenzen durchlässiger zu machen, und andererseits durch technologischen Wandel vorangetrieben (Morse 1972: 135f, 146). Die politischen Entscheidungen gründen sich ihrerseits wieder auf ideationale Konzepte des Wirtschaftsliberalismus.¹²⁴

Diese, auf ökonomischen Transaktionen und der Arbeitsteilung zwischen staatlich verfassten Gesellschaften beruhende Beziehung kann als *integrative Interdependenz* bezeichnet werden.¹²⁵ Sie zeichnet sich dadurch aus, dass Akteure aus Interdependenzbeziehungen austreten können und die sich daraus ergebenden Konsequenzen für andere Teilnehmer direkt spürbar sind.¹²⁶ Außer diesem ökonomischen Verständnis bezeichnet der Begriff Interdependenz auch andere Phänomene der wechselseitigen Abhängigkeit zweier oder mehrerer selbständiger Akteure. Als *funktionalistische Interdependenz* wird der Typus von Interdependenz bezeichnet, bei dem einzelne Akteure durch eine intentional geschaffene Struktur (staatliches Gewaltmonopol, IGOs) miteinander verbunden werden. *Systemische Interdependenz* bezeichnet schließlich einen Typus, bei dem die einzelnen Akteure bereits durch ihre schlichte Existenz mit dem Gesamtsystem in nicht-intentionaler Weise verbunden sind, die Interdependenzbeziehungen zwar sozial bearbeitbar sind, aber nicht aufgelöst werden können.¹²⁷ Für die durchzuführende Analyse ist indes nur der erste Typus von Interdependenz bedeutsam.

Was bedeutet nun aber der Begriff *integrative Interdependenz* in einem analytischen Sinn? Hier ist es nützlich, zunächst den Begriff der Abhängigkeit bzw. Dependenz zu betrachten: „By the Seventeenth Century dependence was used [...] to refer to a state of subordinate or subject relationship. Here, to hang from something means to derive support and/or the basis of existence from that something” (Duvall 1978: 61f). *Interdependenz* meint dementsprechend die *gegenseitige* Sicherung eines bestimmten vom jeweiligen Akteur gewünschten Zustandes. Beide Partner benötigen die gegenseitige Unterstützung also zur Befriedigung ihrer jeweiligen grundlegenden Bedürfnisse, eine Beendigung des Verhältnisses würde den von beiden Partnern gewünschten Zustand in eine unerwünschte Richtung transformieren, also beiderseitige Kosten verursachen. Integrative Interdependenz ist also eine Beziehung sozialen Tausches (Baldwin 1978), die eine

¹²⁴ Der Begriff *Interdependenz* beschreibt damit eine Folge liberalen Denkens und widerspricht der Annahme von Waltz, dass „[e]ach state regulates its own affairs and supplies largely out of its own resources the food, clothing, housing [...] consumed and used by its citizens” (Waltz (1970: 206)). Das Gegenteil wird angestrebt.

¹²⁵ Integrative Interdependenz bietet daher auch das Untersuchungsobjekt der Integrationsforschung. Vgl. Rosecrance et al. (1977); Rosecrance/Gutowitz (1981); Tetreault (1980); Tetreault (1981), die Interdependenz als ein Konzept zur Messung relativer Integration von Volkswirtschaften verstehen.

¹²⁶ Für diesen Absatz vgl. de Wilde (1991: 17ff).

¹²⁷ Zu nennen sind hier etwa globale Umweltprobleme. Systemische Interdependenz in ihrer weltumspannenden Bedeutung ist für den Umweltbereich erst in den letzten Jahrzehnten wahrgenommen worden. Eine weitere Unterkategorie der systemischen Interdependenz stellt die nicht-soziale systemische Interdependenz dar, die zwar vorhanden ist, aber nicht sozial beeinflusst werden kann (etwa der Anflug eines Meteoriten).

gewisse gegenseitige Kontrolle ermöglicht (Caporaso 1978: 18). Keohane und Nye setzen, im Einklang mit einem Großteil der Literatur zu Interdependenz,¹²⁸ in ihrem Konzept noch weiter unten an und definieren bereits gegenseitige kostspielige¹²⁹ Folgen von Transaktionen zwischen Staaten oder Akteuren unterschiedlicher Staaten als Interdependenz (Keohane/Nye 1977: 8f).¹³⁰ Diese Definition ist jedoch irreführend und beschreibt nur die notwendige Bedingung von Interdependenz. Der Begriff *Abhängigkeit* wird damit semantisch entleert, da das Vorhandensein von Transaktionen noch nichts über alternative Möglichkeiten der Akteure aussagt (Baldwin 1980: 490). Der Zustand, in dem Transaktionen zwischen Akteuren unterschiedlicher Staaten kostspielige Effekte verursachen (also z. B. der Handel mit wichtigen Gütern, Investitionen etc.), kann daher präziser als *Sensitivität (Empfindlichkeit)* bezeichnet werden (Baldwin 1980: 491).¹³¹ Wechselseitige Abhängigkeit bzw. Interdependenz entsteht also erst, wenn 1) Sensitivität vorliegt, also kostspielige, von beiden Partnern erwünschte Transaktionen stattfinden *und* 2) eine Beendigung des Tauschverhältnisses für beide Akteure mit höheren Kosten¹³² verbunden wäre, Alternativen also nur unter Inkaufnahme höherer Kosten verfolgt werden könnten (vgl. Baldwin 1980: 499; Waltz 1970: 210).¹³³ Es besteht also nicht dann bereits eine Abhängigkeitsbeziehung, wenn ein hohes Niveau an Austauschbeziehungen besteht, sondern erst, wenn sich die Tauschpartner von dieser Beziehung nicht oder nur mit hohen Kosten lösen können (Kohler-Koch 1990: 113; Jones 1984: 21f).

Da wirtschaftliche wechselseitige Abhängigkeiten von gesellschaftlichen Akteuren eingegangen werden, entsteht ein Kategorienproblem bei der Analyse zwischenstaatlicher Interdependenz. Der Staat oder auch die EU als regionales System ist dabei eine aggregierte Analyseeinheit, bei der die Summe der gesellschaftlichen Interdependenzen betrachtet wird. Wichtig ist dabei, den Staat nicht als ontologische Einheit aufzufassen und eine staatszentrierte Sichtweise zu verstärken,

¹²⁸ So können nach Rosecrance/Stein (1973: 2) drei unterschiedliche Definitionen von integrativer Interdependenz unterschieden werden: 1) Eine Korrelation von Interessen, bei der ein Akteur von der Statusänderung eines anderen betroffen ist; 2) Interdependenz im ökonomischen Sinn, bei dem eine gegenseitige Sensitivität für Entwicklungen im jeweils anderen Staat vorhanden ist und 3) die hier gegebene Definition. Bis heute besteht noch keine Einigkeit über die Verwendung des Begriffs, meist wird jedoch wie bei Keohane/Nye (1977) schon Sensitivität als Interdependenz betrachtet. So auch bei Barbieri (1996); Gartzke/Li (2003b); Gartzke/Li (2003a); Oneal (2003); Rosecrance et al. (1977); Rosecrance/Gutowitz (1981); Tetreault (1980); Tetreault (1981); Polachek (1980); Barbieri/Peters (2003); Katzenstein (1975). Die Definition der vorliegenden Arbeit nutzen Gasiorowski (1986); Rosecrance/Stein (1973).

¹²⁹ Interdependenz wird zusätzlich von simpler „Vernetzung“ (*interconnectedness*), die keine signifikanten Kosteneffekte verursacht, unterschieden. Vgl. Gasiorowski (1986); Rosecrance/Stein (1973).

¹³⁰ Auf diese in den IB gängige Definition bezieht sich wohl auch ein Großteil der Literatur zu EU und Russland.

¹³¹ Keohane/Nye (1977: 12) sprechen hier von *sensitivity interdependence*, anscheinend ohne die semantische Bedeutung des Wortes Interdependenz zu beachten.

¹³² Dies erfordert die Messung der Opportunitätskosten und ihre Klassifizierung als „hoch“ oder „gering“, was jedoch nicht durchführbar erscheint – vgl. Jones (1984: 25). Dennoch kann die Metapher sozialer und wirtschaftlicher Kosten als Indikator für die relative (Ir-) Relevanz eines bestimmten Gutes dienen, da eine exakte Quantifizierung im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich und nicht angestrebt ist. Bei der Bestimmung der Wichtigkeit sozialer Beziehungen spielen mithin immer auch subjektive Einschätzungen der Akteure eine nicht zu unterschätzende Rolle.

¹³³ Zu Symmetrie/Asymmetrie des Interdependenzverhältnisses siehe unten Abschnitt 3.2.1.2.

sondern den Staat als Einheit der Aggregation zu begreifen. Die Aggregation der einzelnen gesellschaftlichen Interdependenzen zu politischen Einheiten ist möglich, da die gesellschaftlichen Akteure immer innerhalb einer politischen Einheit agieren und deren Regulierung unterworfen sind, also bestimmte staatspezifische Rahmenbedingungen bestehen. Diese Rahmenbedingungen können teilweise auch gesellschaftliche Interdependenz beeinflussen oder sogar steuern. Betrachtet man die Interdependenz von Staaten, muss daher auch die Rolle staatlicher Akteure im Management von Interdependenz, also ihre Steuerungsfähigkeit, thematisiert werden.¹³⁴

Jenseits des analytischen Begriffs von Interdependenz wurde von Keohane/Nye versucht, eine systemische Perspektive einzunehmen und die Auswirkungen von Interdependenz auf das internationale Staatensystem zu beschreiben. Damit wollten sie den Anspruch ihres Werks einlösen, den in der Disziplin der Internationalen Beziehungen vorherrschenden realistischen Theorieperspektiven eine Alternative entgegenzusetzen. Dazu wurde das Modell „komplexe Interdependenz“ entwickelt und als idealtypischer Zustand definiert (Keohane/Nye 1987: 731). Komplexe Interdependenz zeichnet sich dadurch aus, dass vielfache gesellschaftliche und staatliche Kanäle die Gesellschaften verbinden, die Agenda der Staatenbeziehung keine Hierarchie zwischen verschiedenen Sachbereichen erkennen lässt und keine militärische Macht zwischen den Staaten angewendet wird (Keohane/Nye 2001: 21f).¹³⁵ Komplexe Interdependenz wird als intervenierende Variable zwischen den staatlichen Machtressourcen und Ergebnissen auf der zwischenstaatlichen Ebene definiert, die die Handlungsmöglichkeiten der Staaten begrenzt (Kohler-Koch 1990: 118). Das Problem bei dieser Konzeption ist jedoch, dass der Zustand komplexer Interdependenz z. T. zirkulär definiert ist und zudem in ein neorealistisches Modell internationaler Beziehungen eingebaut wird, das mit dem Ansatz ursprünglich überwunden werden sollte. An der ungenauen Variablendefinition wird auch deutlich, dass eine Theorie über Ursachen und Wirkungsbedingungen komplexer Interdependenz fehlt (Kohler-Koch 1990: 117, 119), weshalb die systemische Perspektive kaum brauchbar erscheint.

3.2.1.1 Die Folgen von Interdependenz für zwischenstaatliche Beziehungen

Über die Folgen von integrativer Interdependenz wurde schon früh theoretisiert. Hier stand in wirtschaftsliberaler Tradition die Hoffnung auf Frieden und zwischenstaatliche Kooperation durch internationalen Handel im Vordergrund, da Kriege im Zeitalter der wechselseitigen Abhängigkeit keinen Gewinn einbrächten und damit sinnlos würden. So schrieb der Idealist Ramsay Muir schon im Jahre 1932: „Having become not only ruinous but futile, war can no longer be, in an interdependent world, the *ultima ratio* in the relations between nations, except at

¹³⁴ Dies ist jedoch bisher eine Schwachstelle des Interdependenzansatzes. Siehe dazu unten Abschnitt 3.2.1.3.

¹³⁵ Das letztgenannte Merkmal ist wohl eher die Folge komplexer Interdependenz als die Voraussetzung. Die Definition ist daher an dieser Stelle zirkulär: „Complex interdependence has three main characteristics: [...] 3. Military force is not used by governments, [...] when complex interdependence prevails” (Keohane/Nye (2001: 21)). Auch von Keohane/Nye selbst wurde später Kritik an dieser Definition geäußert, vgl. Keohane/Nye (1987: 737).

the cost of whelming them all in a common destruction” (Muir 1932: 57). Damit beschreibt Muir das zentrale Argument des wirtschaftlichen Liberalismus, dem sich heute auch die liberale Friedensforschung bedient: Zwischenstaatlicher Handel bewirkt wechselseitige Abhängigkeit, wodurch Kriege zu teuer werden, da sie den Handel beeinträchtigen könnten (vgl. Dorussen 2006: 89; Polachek 1980: 60f; Rosecrance 1987: 36).¹³⁶ Darüber hinaus habe die generelle Machtüberlegenheit eines Staates keine starke Relevanz mehr für das Erreichen bestimmter Ziele, da Macht jeweils bereichsspezifisch wirke (Spindler 2003: 99). Auch würden kooperative Lösungen in internationalen Organisationen durch Interdependenzen angeregt (Spindler 2003: 104f; Russett/Oneal 2001).

Heute konzentriert sich die Debatte im Wesentlichen auf die systemische Frage, ob Globalisierung bzw. Handel zu zwischenstaatlicher Kooperation beiträgt oder Konflikte eher anregt. Empirische Studien auf diesem Gebiet führen zu teilweise gegensätzlichen Ergebnissen (für einen Überblick vgl. Schneider et al. 2003). Häufig wird bei solchen Studien jedoch Handel mit Interdependenz gleichgesetzt und nicht berücksichtigt, dass Handel nicht automatisch *Interdependenz* erzeugt, sondern zunächst nur kostspielige Transaktionen und damit wechselseitige Sensitivität der Volkswirtschaften. Integrative Interdependenz entsteht mithin nur, wenn *beide* Akteure ein Interesse an der Aufrechterhaltung der sozialen Tauschbeziehung haben, die Opportunitätskosten einer Beendigung des Verhältnisses also zumindest nicht negativ sind. Nur dann kann Handel auch pazifizierende Auswirkungen haben (Dorussen 2006: 91). Dies gilt wiederum auch nur für den Fall, dass die relevanten Wirtschaftsinteressen im politischen System adäquat repräsentiert werden (Schneider/Schulze 2003), die Wahrscheinlichkeit dafür ist in demokratischen Systemen tendenziell höher als in Autokratischen.¹³⁷ Auch sollte nicht vergessen werden, dass Interdependenz, wie jede soziale Tauschbeziehung, zunächst eine Quelle von (Verteilungs-) Konflikten ist, gleichzeitig aber auf Grund der wechselseitigen Abhängigkeit verschiedene Mechanismen für die Konfliktbearbeitung bereitgestellt werden (Rosecrance 1987: 37; de Wilde 1991: 2; Schneider et al. 2003: 23). Über das Vorliegen von Interdependenz an sich hinaus hat die Friedensforschung heute weitere hinreichende Bedingungen definiert, die für eine dauerhafte Friedensstruktur erfüllt sein müssen: Die Interdependenzstruktur muss positiv sein, d. h. beide Seiten müssen in etwa gleichem Maß aufeinander angewiesen sein. Außerdem muss die Beziehung annähernd symmetrisch sein, d. h. die Tauschpartner müssen über vergleichbare Wertschöpfungsmöglichkeiten verfügen – den Gegensatz hierzu bildet eine koloniale Austauschbeziehung, in der die Arbeitsteilung komplementär gestaltet ist. Zudem muss Homologie vorliegen, d. h. in

¹³⁶ Diese Idee ist schon bei Kant (1968: 368) angelegt, der davon spricht, dass der Handelsgeist nicht mit dem Kriege zusammen bestehen könne und so der Eigennutz der Menschen pazifizierend wirke. Allerdings ist Kant selbstverständlich nicht der Schule des wirtschaftlichen Liberalismus zuzurechnen, wichtiger waren für ihn innerstaatliche Rechtsstaatlichkeit und internationale Organisationen.

¹³⁷ Siehe zu unterschiedlichen Implikationen des politischen Systems auch unten Abschnitt 3.2.1.3.

den analysierten Staaten müssen vergleichbare soziale, politische und ökonomische Bedingungen herrschen. Weitere Bedingung ist eine gewisse „Entropie“, also Unordnung in den Austauschbeziehungen, was durch möglichst viele transnationale Akteure gewährleistet wird, die zueinander in Beziehung stehen. Gemeinsame Institutionen sind schließlich erforderlich, um Erwartungssicherheit herzustellen (Senghaas 1997: 562ff).

3.2.1.2 *Asymmetrische Interdependenz als Machtbeziehung*

Integrative Interdependenz kann durch die relative interne Verteilung der Kosten zwischen den interdependenten Akteuren auch eine Machtdifferenz erzeugen. Bezüglich der Machtbeziehungen unter Bedingungen der Interdependenz lässt sich daher allgemein anmerken, dass “[a] less dependent actor in a relationship often has a significant political resource, because changes in a relationship [...] will be less costly to that actor than to its partners“ (Keohane/Nye 1977: 11). Die Machtbeziehung zwischen zwei Akteuren (Staaten oder privaten Akteuren), die sich in einer asymmetrischen wechselseitigen Abhängigkeit befinden, lässt sich für einen bestimmten Bereich also über Kosten beschreiben: Das *Machtpotential* von B über A bestimmt sich dann nach der Relevanz eines Gutes für A, dem Grad der Kontrolle von B über das von A begehrte Gut und den Kosten von A, für B oder das begehrte Gut zu substituieren (Caporaso 1978: 21). Nach gleichem Muster lässt sich das *Machtpotential* von B bestimmen. Liegt sodann im Ergebnis eine erhebliche Ungleichverteilung der (kurz- und mittelfristigen) Kosten, die beim Ausstieg aus oder der Veränderung einer bestimmten Interdependenzbeziehung entstehen würden vor, existiert eine Machtdifferenz zwischen den Akteuren. Dies wird häufig unter den Begriff *asymmetrische Interdependenz* gefasst, die sich durch *Verwundbarkeit* (Maull 1984: 11f) auszeichnet.

Asymmetrische Interdependenz zwischen zwei Staaten ist auf Grund ihrer Diffusität und strukturellen Vielschichtigkeit am besten als institutionelle Macht beschreibbar (Hirschman 1980: 14ff; Barnett/Duvall 2005: 51f; Bachrach/Baratz 1962: 948f). Das zwischen Staaten bestehende Interdependenzgeflecht als Summe der gesellschaftlichen Interdependenzen erzeugt eine institutionelle Struktur, die die Handlungsmöglichkeiten des Abhängigeren zugunsten des weniger abhängigen Akteurs einschränkt, also indirekt wirkt. Asymmetrische Interdependenz zwischen Staaten ist somit ein Resultat vieler sozialer Tauschbeziehungen zwischen privaten Akteuren, die das Entstehen von Machtdifferentialen erst ermöglichen. Hierbei sollte nicht vergessen werden, dass es immer die Relation von Angebot und Nachfrage nach Ressourcen (in unserem Fall nach Rohstoffen auf der einen Seite und Industriegütern auf der anderen) ist, die einem Akteur Macht gegenüber einem anderen verschafft (vgl. Sander 2006b: Fn. 24).

Bestehen jedoch feststehende Abhängigkeitsverhältnisse zwischen zwei Staaten, die sich direkt aus den relativen Positionen der Staaten mit Bezug zu den gehandelten Gütern ergeben, kann unter Vornahme eines Perspektivenwechsels auch von einem Verhältnis struktureller Macht gesprochen

werden. Die Machtbeziehung resultiert dann nicht so sehr aus dem institutionellen Geflecht vielschichtiger transnationaler Tauschprozesse, sondern aus der strukturell determinierten wechselseitigen Abhängigkeit der Akteure von bestimmten Gütern des jeweils anderen.¹³⁸ Strukturelle Macht beschreibt also eine direkte Relation der Akteure zueinander, in der sich die Interessen der Akteure direkt aus der strukturellen Beziehung ergeben (Barnett/Duvall 2005: 53).

3.2.1.3 Interdependenz und politische Steuerung

Mit Bezug auf die innerstaatlichen gesellschaftlichen und politischen Institutionen ergeben sich beim Interdependenzansatz drei theoretische Probleme. Zum einen existiert die Annahme, dass Interdependenzen *selbständige* Produkte einer autonomen Sphäre transnationaler gesellschaftlicher Arbeitsteilung sind, also aus Handlungen gesellschaftlicher Akteure resultieren. Es wird demnach von einer Trennung der wirtschaftlichen von der politischen Sphäre ausgegangen. Die Bürger sind nicht dem Nationalstaat subordiniert, sondern selbständige, autonom handelnde Subjekte (Rosecrance 1987: 38). Diese Annahme trifft jedoch nicht auf alle politischen Systeme zu. Zweitens existiert ein Kategorienproblem, das bereits oben angesprochen wurde, von der Literatur bisher jedoch weitgehend ignoriert worden ist: Während die Interdependenzen selbständige Produkte der Sphäre transnationaler gesellschaftlicher Arbeitsteilung sind, betrachtet die Interdependenzanalyse die sich daraus ergebenden politischen Machtdifferentiale und die Handlungsoptionen politischer Akteure, die mit ihren Handlungen über Konflikt oder Kooperation entscheiden (vgl. Reuveny 2003: 190). Der Staat wird in Analysen dabei häufig als einheitlicher Akteur betrachtet (anders jedoch in Schneider/Schulze 2003). Dabei fehlt jedoch die Verbindung zwischen gesellschaftlicher Interdependenz und politischen Akteuren, sodass unklar bleibt, wie gesellschaftliche Interdependenzen in pluralistischen Gesellschaften mit vielen transnational aktiven Akteuren in politisches Machtpotential transformiert werden könnten. Mit Hilfe einer liberalen Theorie Internationaler Beziehungen (Moravcsik 1997) kann das Kategorienproblem jedoch gelöst werden. Nach dieser Theorie verfolgen Akteure in repräsentativen staatlichen Institutionen die Präferenzen bestimmter, für sie relevanter gesellschaftlicher Akteure, in der Regel also von Interessengruppen. Die verschiedenen gesellschaftlichen Interessen haben dabei unterschiedlichen Zugang zum politischen System. Es kann erwartet werden, dass sich die Präferenzen von Wirtschaftsakteuren an den bestehenden und zukünftig erwarteten Interdependenzen orientieren, da diese Akteure direkt in den Prozess transnationaler Arbeitsteilung involviert sind (vgl. Hirschman 1980: 29). Je nachdem, welche gesellschaftlichen Akteure im politischen System repräsentiert werden, sind politische Akteure so in ihren Präferenzen mehr oder weniger an die bestehenden Interdependenzen gebunden.¹³⁹

¹³⁸ So wohl auch ein Großteil der Dependencia-Literatur. Vgl. Caporaso (1978); Duvall (1978).

¹³⁹ Häufig sind staatliche Akteure auch direkt durch bestehende Interdependenzen in ihren Wahlmöglichkeiten beschränkt, wenn diese ein Eigeninteresse am Bestehen einer bestimmten Interdependenzbeziehung haben (z. B. auf

Damit wird auch das dritte theoretische Problem sichtbar: Die implizite Annahme einer gemeinwohlorientierten Politik, die sich an sämtlichen bestehenden transnationalen Interdependenzen orientiert, denn nur so können Interdependenzen pazifizierend wirken. Diese Annahme ist jedoch unrealistisch, was leicht empirisch nachgewiesen kann und gilt auch für pluralistische Demokratien nur in sehr begrenztem Maße. Ausschlaggebend für die verfolgte Politik sind vielmehr die staatlichen Institutionen und der unterschiedliche Zugang von Interessengruppen zum politischen System, wodurch bestimmte Präferenzen in Bezug auf spezifische Interdependenzbeziehungen majorisiert werden.

Im Zusammenhang damit müssen auch die Gestaltungs- und Eingriffsmöglichkeiten unterschiedlicher politischer Systeme in Bezug auf Interdependenzen thematisiert werden. Demokratische politische Systeme mit freien Gesellschaften und selbständigem Rechtssystem können nur beschränkt in Interdependenzbeziehungen eingreifen – nämlich nur indirekt über die Regulierung von internen Rahmenbedingungen (Zölle, Steuern etc.) oder die Schaffung internationaler Institutionen. Politische Akteure in pluralistisch-demokratischen Systemen sind also auf Grund der nur indirekt vorhandenen Eingriffsmöglichkeiten in der Wahl ihrer Mittel zur Aktivierung von Machtpotentialen beschränkt. Außerdem können sie theoretisch vorhandenes Eingriffspotential nicht voll ausnutzen, da sie bei der Externalisierung der Kosten auf den Medianwähler achten müssen (Schneider et al. 2003: 25). In Gesellschaften hingegen, in denen das Rechtssystem nur schwach institutionalisiert ist, ökonomische und politische Macht stärker konzentriert sind und damit das Spektrum relevanter Interessengruppen eng begrenzt ist, können staatliche Akteure die Interdependenzen ohne wesentliche Hindernisse bearbeiten und besitzen so die Mittel, um die Ent- oder Verflechtung ihrer Volkswirtschaften direkt zu beeinflussen. Daher haben Akteure in unfreien Gesellschaften oftmals einen strategischen Vorsprung gegenüber Akteuren in freien, pluralistischen Gesellschaften, in denen auf eine größere Anzahl unterschiedlicher gesellschaftlicher Präferenzen Rücksicht genommen werden muss.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich das Machtpotential der beteiligten Staaten aus der Binnenverteilung der Kosten ergibt, die durch eine Veränderung oder Auflösung bestehender Interdependenzen für die relevanten Gruppen in den jeweiligen Staaten entstehen würde. Diese Kosten sind ihrerseits abhängig von der Relevanz des Gutes für das politische System und den Kosten der Alternativen, die vom politischen System verfolgt werden können. In pluralistischen Systemen bestehen dabei theoretisch mehr Alternativen zu bestehenden Interdependenzbeziehungen, da die im politischen System repräsentierten Interessen meist eine hohe Diversität

Grund von Steuereinnahmen, die dadurch gewährleistet sind). Dies lässt sich jedoch mit der liberalen Theorie nur dann adäquat erfassen, wenn man staatliche Akteure selbst wiederum als eine Interessengruppe ansieht, was allerdings theoretisch nicht vorgesehen ist.

aufweisen und eine hohe Innovationsfähigkeit dieser Systeme meist gewährleistet ist. Die Kosten der Umsetzung von Alternativen sind jedoch in pluralistischen Systemen höher, da bestimmte gesellschaftliche Interessen nicht ignoriert und auch Kosten nicht ohne Weiteres in die Gesellschaft externalisiert werden können. Die Kosten der gesellschaftlichen Adaption sind daher für die politischen Eliten in unfreien Gesellschaften tendenziell geringer als in freien Gesellschaften. Dies muss bei der Interdependenzanalyse berücksichtigt werden, da dadurch die Kosten von Alternativen und damit auch die Asymmetrie der Interdependenz beeinflusst werden.

3.2.2 Analyse der Interdependenz

Nach der Explikation des theoretischen Rahmens müssen nun noch die Indikatoren zur Messung von Interdependenz bestimmt werden. Die empirische Literatur zu Interdependenz bzw. *trade and conflict* versteht den Begriff Interdependenz meist im Sinne von Sensitivität und verwendet dabei makroökonomische Indikatoren (bilaterales Handelsaufkommen, Bruttoinlandsprodukt etc.) zur Variablenberechnung und -Korrelation.¹⁴⁰ Dies kann jedoch bei der in dieser Arbeit verwendeten Definition von Interdependenz als Beziehung wechselseitiger *Abhängigkeit* nicht ausreichen (Jones 1984: 34), denn die Substitutionsmöglichkeiten und -Kosten lassen sich kaum mit ökonomischen Indikatoren erfassen. So kann es gut möglich sein, dass zwischen zwei Staaten zwar ein hohes bilaterales Handelsaufkommen zu verzeichnen ist, jedoch keine wechselseitige Abhängigkeit, da die Handelsbeziehungen hochgradig flexibel sind und sich neue Handelspartner leicht finden lassen oder die gehandelten Güter keine hohe Relevanz besitzen.¹⁴¹ In den meisten Fällen besteht wohl eine gewisse Korrelation zwischen Handelsbeziehungen und Interdependenz, es reicht jedoch nicht aus, diese allein auf Grund des stattfindenden Warenaustausches zu unterstellen. Die Analyse wird daher in zwei Abschnitte aufgeteilt: Zunächst werden einige makroökonomische Indikatoren berechnet, die als erste Annäherung die Sensitivität von Volkswirtschaften angeben können. Für Energierohstoffe kann außerdem ein Indikator für die EU berechnet werden, der die Abhängigkeit von russländischen Energierohstoffen misst. Sodann werden in der Diskussion der Ergebnisse weitere, nicht quantifizierbare Faktoren herangezogen. Hierbei werden auch die nicht statistisch erfassten Besonderheiten des Handels mit Energierohstoffen beachtet.

3.2.2.1 Analyse ökonomischer Indikatoren

3.2.2.1.1 Außenhandel

Zunächst werden hier drei Indikatoren berechnet, die die Sensitivität der Volkswirtschaften der EU und Russlands für den Außenhandel messen können.¹⁴² Dies geschieht durch das Inbezugset-

¹⁴⁰ Vgl. Barbieri (1996); Gartzke/Li (2003b); Gartzke/Li (2003a); Oneal (2003); Rosecrance et al. (1977); Rosecrance/Gutowitz (1981); Tetreault (1980); Tetreault (1981); Polachek (1980); Barbieri/Peters (2003); Katzenstein (1975).

¹⁴¹ Dies ist etwa vorstellbar bei subventionierten Nahrungsmittelexporten der EU, die nur gehandelt werden, weil sie unter dem lokalen Marktpreis angeboten werden können. Bei Wegfall der Exportsubventionen würde die Nachfrage nach Exporten von Agrarprodukten aus der EU sinken, ohne dass für dritte Akteure ein Nachteil entstünde.

¹⁴² Vgl. für alle folgenden Quellenangaben und Formeln den Anhang, sofern nichts weiteres angegeben wurde.

zen von Bruttoinlandsprodukt zum Außenhandel bzw. dem bilateralen Handel zum Außenhandel insgesamt. Die Indikatoren wurden alle synchron für das Jahr 2005 berechnet und werden in Tabelle 1 dargestellt. Der erste Indikator bestimmt die Offenheit [o] einer Volkswirtschaft für den transnationalen Handel insgesamt. Er berechnet sich aus dem jeweiligen Anteil des Außenhandels am Bruttoinlandsprodukt, d. h. dem Anteil der mit dem Ausland gehandelten Waren am gesamten Gütertausch einer Volkswirtschaft. Als zweiter Indikator dient die Abhängigkeit [a] einer Volkswirtschaft vom Handel mit einem bestimmten Partner. Der Indikator wird aus dem jeweiligen Anteil des bilateralen Handels am Bruttoinlandsprodukt berechnet. Zuletzt wurde noch ein weiterer Indikator [s] errechnet, der den relativen Anteil des bilateralen Handels am Außenhandel insgesamt angibt.

Tabelle 1: Sensitivität der EU und Russlands (Angaben in Prozentanteilen)

Indikator	EU	Russland
Anteil Außenhandel/BIP [o]	20,7	44,5
Anteil bilateraler Handel/BIP [a]	1,5	26,6
Anteil bilateraler Handel/Außenhandel insgesamt [s]	7,3	59,6

Die russländische Volkswirtschaft besitzt demnach eine viel stärkere Sensitivität für den Weltmarkt als die EU, da der Anteil von Im- und Exporten am gesamten Warenaustausch [o] mit 44,5 Prozent mehr als doppelt so hoch ist wie für die EU. Diese Diskrepanz ist vor allem auf den hohen Anteil des EU-Binnenhandels und die Exportlastigkeit der russländischen Wirtschaft zurückzuführen. Rohstoffexporte nehmen dabei für Russland mit 16 Prozent Anteil am BIP den größten Stellenwert ein.¹⁴³ Das russländische Bruttoinlandsprodukt ist damit stark vom Außenhandel abhängig. Ebenso verdeutlicht der Indikator [a], dass die russländische Volkswirtschaft im Allgemeinen sehr viel sensibler für den bilateralen Handel mit der EU ist, da dieser mit 26,6 Prozent einen erheblichen Anteil am russländischen BIP ausmacht, während der bilaterale Handel mit Russland für die EU nur 1,5 Prozent zum BIP beisteuert. Die kostspieligen Transaktionen mit der EU fallen also innerhalb der russländischen Volkswirtschaft sehr viel stärker ins Gewicht als umgekehrt. Der letzte Indikator [s] zeigt zudem, dass die EU wichtigster Handelspartner Russlands ist, da 60 Prozent des russländischen Außenhandels mit der EU getätigt werden. Die EU-25 wickeln dagegen nur knapp über sieben Prozent ihres Außenhandelsvolumens mit Russland ab. Die russländische Volkswirtschaft ist damit viel stärker auf den Handel mit der EU-25 ausgerichtet als die EU auf den Handel mit Russland. Dennoch ist Russland kein unwichtiger Handelspartner für die EU: Russland nimmt hinter den USA und China den dritten Platz unter den Außenhandelspartnern der EU ein. Die drei Indikatoren zeigen, dass das russländische BIP

¹⁴³ Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der für Indikator [o] erhobenen Daten.

sowohl stark vom Außenhandel insgesamt als auch vom Handel mit der EU abhängt, während Russland für BIP und Außenhandel der EU keine vergleichbare Bedeutung zu haben scheint. Die hier berechneten Indikatoren lassen demnach eine höhere Abhängigkeit Russlands von der EU vermuten als umgekehrt.

Da hier jedoch der Handel insgesamt betrachtet und nicht zwischen Im- und Exporten diskriminiert wird, scheint es angebracht, auch kurz auf die Handelsbilanz einzugehen. Die Handelsbilanz der EU mit Russland ist negativ (wie auch die Handelsbilanz der EU insgesamt), da der Wert der aus Russland importierten Güter den Wert der nach Russland exportierten Güter ungefähr um das Doppelte übertrifft.¹⁴⁴ Das bedeutet, dass jährlich der doppelte Betrag an Devisen aus der EU in die Russische Föderation transferiert werden wie in umgekehrter Richtung, was auf eine gewisse Abhängigkeit der EU von Importen aus Russland schließen lässt, da wirtschaftspolitisch eine ausgeglichene Bilanz anzustreben wäre.

Die bisher betrachteten Indikatoren differenzierten nicht nach den gehandelten Waren. Die Handelsstruktur ermöglicht jedoch weitere Aussagen über die Arten der Sensitivität und damit auch Schlüsse auf das Interdependenzverhältnis. Die wichtigste Warengruppe für den russländischen Export in die EU-25 waren mit einem Anteil von über 64 Prozent am bilateralen Gesamtexport Energierohstoffe und weiterverarbeitete Energieträger. Russland war damit für die EU in 2005 sowohl mit seinem Anteil von 36,4 Prozent am Gesamtimport von Erdöl- und Erdölprodukten als auch mit einem Anteil von 46,7 Prozent am Gesamtimport von Erdgas wichtigster Handelspartner für Energierohstoffe.¹⁴⁵ Die russländischen Exporte in die EU weisen damit einen geringen Diversifikationsgrad auf. Umgekehrt wurden 70,2 Prozent des aus Russland insgesamt exportierten Erdöls¹⁴⁶ und 76 Prozent des exportierten Erdgases¹⁴⁷ mit der EU gehandelt. Damit stammen etwa ein Achtel der russländischen Staatseinnahmen direkt aus den durch den Rohstoffhandel mit der EU erzielten Exporterlösen; bei Berücksichtigung der gesamten bilateralen Außenhandelserlöse beträgt der EU-Anteil sogar knapp 20 Prozent.¹⁴⁸ Dies unterstreicht wiederum die Bedeutung des Exportmarktes EU für Russland und lässt auch auf eine hohe Relevanz des Handels mit der EU für das politische System schließen.

¹⁴⁴ Im Jahre 2005 flossen so 50,3 Mrd. Euro mehr aus der EU nach Russland als umgekehrt.

¹⁴⁵ Quelle: EC – DG TREN 2006, Tab. 2.2.4.

¹⁴⁶ Quelle: UN-Datenbank UN comtrade – <http://comtrade.un.org>. Der Berechnung liegen jedoch erzielte Exporterlöse zugrunde und keine tatsächlich exportierten Mengen. Angaben über die exportierten Mengen waren leider nicht verfügbar. Die Exporterlöse dürften sich aber in etwa mit den exportierten Mengen decken (vgl. auch die Angaben der russländischen Zollbehörde FTS unter <http://www.customs.ru/ru/stats/arhiv-stats-new/trfgoods/popup.php?id286=253>; 27.3.2007).

¹⁴⁷ Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des staatlichen russländischen Gasexporteurs Gazekspport: <http://www.gazexport.ru/default.asp?pkey1=0000200019&p=1>; 27.3.2007.

¹⁴⁸ Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des russländischen Statistikamtes: http://www.gks.ru/free_doc/2006/b06_13/21-08.htm; 27.3.2007.

Die wichtigste Warengruppe für den Export der EU-25 nach Russland waren mit einem Anteil von 46,8 Prozent Erzeugnisse des Maschinenbaus und Transportmittel. Mit 48,6 Prozent Anteil am russländischen Gesamtimport von Erzeugnissen des Maschinenbaus ist die EU auch wichtigster Handelspartner in dieser Gruppe, gefolgt von Japan, China und Südkorea.¹⁴⁹ Die zweitwichtigste Gruppe von Exportgütern nach Russland war mit einem Anteil von 14,2 Prozent Chemikalien und Arzneimittel. Die Handelsbeziehungen sind damit ähnlich strukturiert wie zwischen Ländern der dritten Welt und Industriestaaten, wo erstere die Rohstoffversorgung sicherstellen, während letztere Industriegüter liefern. Symmetrische Interdependenz liegt damit nicht vor. Insgesamt zeigen die Indikatoren eine herausragende Stellung der Handelsbeziehungen mit der EU für Russland an, während für die EU eine wesentlich geringere Sensitivität der Handelsbeziehungen mit Russland angezeigt wird. Dennoch wirft die hohe Rohstofflastigkeit der russländischen Exporte weitere Fragen auf, auf die weiter unten eingegangen wird.

3.2.2.1.2 Direktinvestitionen

Bisher wurde hier nur der Handel mit Gütern betrachtet. Eine weitere Quelle von Verbindungen sind jedoch ausländische Direktinvestitionen, da diese meist eine langfristige Bindung des Investierenden an die Investition erzeugen (Gartzke et al. 2001; Gasiorowski 1986) und außerdem den Grad der Verflechtung einer Ökonomie mit der Weltwirtschaft erhöhen.¹⁵⁰ Direktinvestitionen sind im Gegensatz zum bloßen Handel von Waren immer eine Quelle von Interdependenz, da sowohl der Investitionsgeber als auch der Investitionsnehmer ein langfristiges Interesse an Rendite respektive Kapitalzufluss haben bzw. das Kapital im Land gebunden ist. Ein Abbruch des Verhältnisses wäre daher mit erheblichen Kosten verbunden. Auch wird in Direktinvestitionen häufig ein Ansatzpunkt für politische Einflussnahme seitens der Geberländer gesehen (vgl. Nunn et al. 2000: 21). Die Indikatoren für den Handel mit Gütern Offenheit [o] und relativer Anteil des Handels [s] können analog für Zuflüsse ausländischer Direktinvestitionen herangezogen werden und werden in Tabelle 2 dargestellt.

Tabelle 2: Direktinvestitionen (Angaben in Prozentanteilen)

Indikator	EU	Russland
Anteil Direktinvestitionszufluss/BIP [oi]	4,6	1,7
Anteil bilateraler Direktinvestitionszufluss/ Direktinvestitionszufluss gesamt [si]	0,8	79,4

Indikator [oi] gibt dabei den Anteil ausländischer Direktinvestitionszuflüsse am Bruttoinlandsprodukt an, während Indikator [si] den relativen Anteil des Direktinvestitionszuflusses aus der

¹⁴⁹ Quelle: UN-Datenbank UN comtrade - <http://comtrade.un.org>.

¹⁵⁰ Als ausländische Direktinvestitionen werden im Allgemeinen Kapitalzuflüsse aus dem Ausland angesehen, die eine Beteiligung von mindestens 10 Prozent an einem inländischen Unternehmen ausmachen.

EU bzw. aus Russland am Zufluss ausländischer Direktinvestitionen insgesamt angibt. Deutlich wird, dass die russländische Volkswirtschaft mit einem Anteil des Direktinvestitionszuflusses am BIP von 1,7 Prozent im Vergleich zur EU-25 deutlich weniger ausländische Direktinvestitionen erhält, die Verflechtung mit der Weltwirtschaft und damit die Abhängigkeit in dieser Hinsicht also geringer ist. Dies ist wohl im Wesentlichen auf das (z. T. politisch bewusst geschaffene)¹⁵¹ schlechte Investitionsklima und einen kaum entwickelten Kapitalmarkt in Russland zurückzuführen, da der russländische Markt prinzipiell als lukrativ gilt und demnach höhere Anteile an Direktinvestitionen zu erwarten wären.

Bei Betrachtung des relativen Anteils der Direktinvestitionen [si] fällt sofort auf, dass die EU-25 einen um den Faktor 100 größeren Anteil am Direktinvestitionsvolumen in Russland haben als Russland in der EU. Die EU war mit einem Anteil von 80 Prozent in 2005 damit auch wichtigster Investor in Russland, während aus Russland nur 0,8 Prozent der Direktinvestitionen in die EU stammten. Dies ist vor allem auf das unterschiedliche Gesamtvolumen an Direktinvestitionen in den Volkswirtschaften zurückzuführen, da die Volkswirtschaft der EU-25 insgesamt ein höheres Niveau an Direktinvestitionen aufweist. Hinzu kommt die sich erst allmählich entwickelnde Internationalisierung russländischer Unternehmen und die kaum entwickelten Kapitalmärkte. Aus der Zusammenschau der Indikatoren [oi] und [si] wird außerdem klar, dass Russland im Verhältnis zur EU-25 insgesamt deutlich weniger von ausländischem Kapital abhängig ist, in diesem Rahmen jedoch gleichzeitig eine sehr hohe bilaterale Konzentration mit der EU-25 vorherrscht.¹⁵²

3.2.2.1.3 Importelastizität der EU für russländische Energierohstoffe

Um eine Aussage über die Abhängigkeit der EU von Russland treffen zu können, wird als ein letzter Indikator die kurzfristige Importelastizität (ϵ) berechnet. Zur Berechnung des Indikators wird auf die Formel zur Berechnung der Preiselastizität zurückgegriffen. Die Veränderung der realen Nachfragemenge von Produkten wird hierbei in Bezug gesetzt zur relativen Preisänderung des Produktes in einem festgelegten Zeitraum. Die Elastizität gibt dabei die Anpassungsfähigkeit eines ökonomischen Systems an veränderte Umweltbedingungen an (Ohse 2004: 239). Dabei wird davon ausgegangen, dass die Nachfrage nach einem Gut auf Preisveränderungen in bestimmter Weise reagiert: Auf eine Preissteigerung wird ein Rückgang der Nachfrage erwartet, da die Konsumenten auf andere Güter ausweichen oder verzichten. Tritt ein solcher Rückgang nicht ein, wird von unelastischer Nachfrage gesprochen. Man geht dann davon aus, dass das entsprechende Gut nicht substituier- oder verzichtbar ist. Überträgt man dieses Modell auf den Güter-

¹⁵¹ Siehe dazu unten Abschnitt 3.1.2.2.4.

¹⁵² Dies könnte auch auf die Tätigkeit russländischer Akteure zurückzuführen sein, die durch Finanztricks erworbenes Kapital häufig zur Geldwäsche nach Zypern verlagern, um es anschließend wieder in Russland zu investieren. Vgl. hierzu Ledeneva (2001: 3).

import aus einem bestimmten Land (so auch Gasiorowski 1986) kann von einer unveränderten oder noch gesteigerten Nachfrage nach den aus einem Land importierten Gütern bei höheren Importpreisen ebenfalls auf die Nichtsubstituierbarkeit einer Handelsbeziehung geschlossen werden; denn andernfalls wäre davon auszugehen, dass die Güter zu günstigeren Konditionen von anderen Partnern bezogen würden. Daher ist die Importelastizität ein brauchbares Maß für die Abhängigkeit einer Volkswirtschaft von einem Handelspartner. Der Indikator kann dabei die in Tabelle 3 dargestellten Werte annehmen (vgl. auch Ohse 2004: 241f):

Tabelle 3: Indikator für die Importelastizität

e	Aussage
=-1	genaue Elastizität, Preissteigerung um 1 % bewirkt eine Nachfragereduktion um 1 %
< -1	elastische Nachfrage, Preissteigerung bewirkt überproportionale Nachfragereduktion
> -1 < 0	unelastische Nachfrage, Preissteigerung bewirkt unterproportionale Nachfragereduktion
= 0	vollkommen unelastische Nachfrage, Preissteigerung bewirkt keine Nachfragereduktion
> 0	negative Elastizität, eine Steigerung der Nachfrage erfolgt trotz Preissteigerung (widerspricht den ökonomischen Annahmen – sog. Giffen-Paradoxon)

Der Indikator wurde für das Berichtsjahr 2005 mit Bezug zum Basisjahr 2000 berechnet. Dabei konnte der Indikator nur für die EU berechnet werden, da für Russland nicht die entsprechenden Daten vorhanden sind und sich auch die Importstruktur wesentlich komplexer darstellt.¹⁵³ Für die EU konnten ebenfalls nur Berechnungen für die Importgüter Erdgas und Erdöl angestellt werden, da über Stückzahl und jeweiligen Importwert der sonstigen importierten Güter keine Daten verfügbar waren. Dies ist jedoch unproblematisch, da Energierohstoffe wie gezeigt den Hauptteil der Importe ausmachen. Für die Einfuhr von Erdgas und Erdöl sind sowohl die jeweiligen Einfuhrpreise als auch -Mengen verfügbar. Auch ist bei Rohstoffen ein Wertvergleich zu zwei verschiedenen Zeitpunkten einfacher als bei weiterverarbeiteten Gütern, die auf Grund von Weiterentwicklungen schon von der Sache her wesentliche Unterschiede aufweisen können. Die Berechnungen lieferten für Importe von Erdgas und Erdöl aus Russland in die EU das in Tabelle 4 dargestellte Ergebnis:

Tabelle 4: Importelastizität der EU

$e_{\text{Erdöl}} = 0,808$	$e_{\text{Erdgas}} = -0,006$
----------------------------	------------------------------

¹⁵³ So müssten zur Berechnung von e_{RUS} disaggregierte Daten über die in den Jahren 2000 und 2005 jeweils aus der EU importierten Güter und deren jeweiligen Wert vorhanden sein.

Die Indikatoren zeigen, dass die Nachfrage nach Erdöl aus Russland innerhalb der EU-25 negativ elastisch ist, eine Steigerung der Preise also mit einer (nahezu proportionalen) Steigerung der Einfuhren einher geht. Dies deutet darauf hin, dass es sich bei Erdöl um ein zumindest kurzfristig nicht substituierbares Gut handelt, das auch nicht anderswo zu günstigeren Konditionen beschafft oder selbst produziert werden kann. Dies steht im Einklang mit dem eingangs in Abschnitt 1.1 beschriebenen Befund, dass vor allem der erdölintensive Transportsektor innerhalb der EU weiter wächst. Bei Erdgas lassen sich ähnliche Schlüsse ziehen, da hier eine vollkommen unelastische Nachfrage nach russländischem Erdgas besteht, die Änderung der Preise also nicht zu einer Nachfrageänderung führt. Festgehalten werden kann hier daher, dass eine Abhängigkeit der EU von Energieimporten aus Russland besteht, da auf Preisänderungen zumindest kurzfristig nicht reagiert werden kann. Damit ist auch das ökonomische Argument haltlos, dass steigende Energiepreise die Nachfrage nach Energierohstoffen durch Energiesparen und Energieeffizienz reduzieren. Diese „automatischen Marktreaktionen“ (Götz 2007: 5) sind keineswegs so spontan wie das Wort „Reaktion“ suggeriert, sondern erfordern eine langfristig angelegte Veränderung der Infrastruktur und auch des Lebensstils.

Zusammenfassend bieten die ökonomischen Indikatoren folgendes Bild: Eine durchweg hohe Sensitivität der Tauschbeziehungen für Russland drückt sich in allen Indikatoren aus. Damit besitzt die russländische Volkswirtschaft mit keiner anderen Volkswirtschaft so starke Tauschbeziehungen wie mit der EU. Die Handelsbeziehungen dürften auch Auswirkungen auf das russländische politische System haben, da 20 Prozent der gesamten Staatseinnahmen aus den durch Handel mit der EU erzielten Exporterlösen stammen. Umgekehrt signalisieren die Indikatoren für die EU zunächst eine geringere Bedeutung der Tauschgeschäfte mit Russland. Dies ändert sich jedoch bei Betrachtung der Importelastizität für die wichtigsten Importgüter, Erdöl und Erdgas. Hier zeigt sich, dass eine hohe Abhängigkeit von der Tauschbeziehung besteht.

3.2.2.2 Qualitative Auswertung der Indikatoren und Besonderheiten

Die ökonomischen Indikatoren vermögen zwar einen gewissen Einblick in die Verflechtung der Volkswirtschaften zu geben, reichen aber zur Charakterisierung des Interdependenzverhältnisses nicht aus, insbesondere da Spezifika des Energiesektors nicht hinreichend berücksichtigt werden. Hinzu kommt noch, dass viele der berechneten ökonomischen Indikatoren nur die Sensitivität von Volkswirtschaften messen können. Damit ist aber noch nichts über die Relevanz der Interdependenzbeziehung für die Volkswirtschaft im Allgemeinen (gemessen an dem Grad ihrer Substituierbarkeit) und über die Relevanz für das politische System gesagt, die für die Frage über Konflikt oder Kooperation letztlich entscheidend ist. Im Folgenden werden daher die Besonderheiten des Handels mit Energierohstoffen und des politischen Systems näher beleuchtet und

weitere Faktoren, die Aufschluss über die Relevanz der Interdependenzbeziehung geben können, berücksichtigt.

Wie der letzte Indikator [e] gezeigt hat ist in der EU eine hohe volkswirtschaftliche Abhängigkeit von aus Russland importierten Energierohstoffen vorhanden. Dies ist auch nicht weiter verwunderlich, denn die Importabhängigkeit der EU beträgt bei Energierohstoffen 50 Prozent und könnte in Zukunft auf über 70 Prozent steigen (EC - COM (2000) 769 final: 21). Die Inelastizität der Nachfrage ist außerdem eine grundlegende Eigenschaft von Energierohstoffen (Krjukov 1998: 26). Diese ist mit der fundamentalen Funktion dieser Rohstoffe für eine Volkswirtschaft erklärbar, denn die gleichmäßige Verfügbarkeit von Energie stellt eine notwendige Bedingung für das Funktionieren moderner sozioökonomischer Systeme dar (vgl. Maull 1984: 20f; EC - COM (2000) 769 final: 65), sie ist „Motor jeder Volkswirtschaft“ (Westphal 2000: 31).¹⁵⁴ Auch ist Energie ein eigenständiger Produktionsfaktor in Volkswirtschaften (Westphal 2006: 59; 2000: 32), was dazu führt, dass Preisänderungen direkte Auswirkungen auf Produktionskosten haben. Daher ist die Absicherung von Märkten für Energieressourcen schon immer eine besondere staatliche Aufgabe gewesen (Krjukov 1998: 27). Energierohstoffe lassen sich folglich sowohl als ökonomisches wie auch als strategisches Gut betrachten.¹⁵⁵

Der strategische Faktor im Handel mit Energierohstoffen wird durch die hohe geographische Konzentration der Vorkommen und spezifische Marktstrukturen betont. So ist der Handel mit Erdgas und Erdöl zwischen EU und Russland fast ausschließlich auf das Vorhandensein von Pipelinenetzen angewiesen und somit die Handelsstruktur über einen langen Zeitraum hinweg festgelegt.¹⁵⁶ Dabei erfordert der Bau von Pipelines große Investitionen, die eine spätere Lieferunterbrechung oder Reduktion der Liefermengen zumindest bis zum Zeitpunkt der Amortisation sehr kostspielig machen und daher einen gewissen Stabilisationsfaktor der Energiebeziehungen darstellen (Maull 1984: 102). Pipelines erzeugen bis zum Zeitpunkt ihrer Amortisation also wegen ihrer hohen Kosten Interdependenzen, da beide Handelspartner auf eine optimale Nutzung der Handelsstruktur angewiesen sind und nicht auf alternative Handelspartner umgestiegen werden kann, ohne erhebliche Kosten zu verursachen. Mithin erzeugen Pipelinestrukturen feste Interdependenzen nicht nur zwischen Herkunfts- und Abnehmerland sondern auch mit den Transitländern. Das Transitland wird dabei mit einer doppelten Machtressource ausgestattet, da sowohl Abnehmer- als auch Herkunftsland auf die statische

¹⁵⁴ Vgl. Smil (1994) zur Rolle von Energie in verschiedenen Zivilisationen.

¹⁵⁵ Vgl. dazu oben Abschnitt 1.2.

¹⁵⁶ Dies gilt auch für andere Beziehungen mit anderen Energielieferländern, da die Ölsorten immer spezifischer werden und Raffinieren jeweils auf eine bestimmte Sorte zugeschnitten sind. Vgl. Westphal (2005: Fn 77).

sowohl Abnehmer- als auch Herkunftsland auf die statische Exportroute angewiesen sind (Hirschman 1980: 33f).¹⁵⁷

Der Bau neuer Pipelines ist wegen seiner erheblichen strukturellen Langzeitwirkungen dabei immer auch ein geostrategisches Projekt, wie die eigensinnigen Verläufe einiger neuerer oder geplanter Pipelines zeigen.¹⁵⁸ Die geostrategische Relevanz von Pipelines wird verständlich, wenn man berücksichtigt, dass deren Verlauf den entsprechenden politischen Akteuren nicht unerhebliche strukturelle Machtressourcen zur Verfügung stellt, da Pipelines eine unflexible, leicht kontrollierbare und dauerhafte Infrastruktur darstellen. So war bereits die Entscheidung zum Aufbau von Energiebeziehungen mit der Sowjetunion eine im atlantischen Bündnis vieldiskutierte politisch-strategische Entscheidung,¹⁵⁹ ohne die sich die heutigen Handelsbeziehungen zwischen Russland und der EU wohl völlig anders gestalten würden. Schon damals beim Aufbau der Beziehungen spielte Deutschland als am höchsten industrialisiertes Land Europas und bedeutender Exporteur in die Sowjetunion die wichtigste Rolle (Deese/Miller 1981: 206).¹⁶⁰

Der Handel mit Energierohstoffen zwischen der EU und Russland unterscheidet sich also vom Handel mit anderen Gütern durch seine Leitungsgebundenheit, durch die geographische Konzentration der Rohstoffe und durch die hohe sozioökonomische Relevanz der Energieversorgung für die EU.

Hinzu kommen die in Abschnitt 3.2.1.3 analysierten problematischen Annahmen der Interdependenzanalyse. So wurde in Kapitel 3.1.2 diagnostiziert, dass die Energiebeziehungen mit Russland von verbundenen, staatlich-ökonomischen Akteuren koordiniert werden, nicht jedoch von einer autonom agierenden Bürgerschaft. Außerdem besitzen diese Akteure direkte Steuerungsressourcen, was die politische Bearbeitung von Interdependenzen ermöglicht. Fasst man diese Faktoren zusammen so wird deutlich, dass es sich hier nicht wie oben beschrieben um eine Beziehung institutioneller Macht, sondern um eine strukturelle Machtbeziehung handelt, da der Energiehandel nicht auf vielen gesellschaftlichen Akteuren beruht, sondern auf starre Transportwege angewiesen ist und auf russländischer Seite direkt von staatlichen Akteuren koordiniert

¹⁵⁷ Vor diesem Hintergrund ist verständlich, warum die Entscheidung zum Bau der Nordeuropäischen Gaspipeline durch die Ostsee zu politischen Verwerfungen innerhalb der EU geführt hat, da hier aus Sicht der Transitländer Machtressourcen unnötig „verschenkt“ wurden.

¹⁵⁸ So etwa die BTC-Pipeline (Baku-Tbilissi-Ceyhan), die geplante NEGP oder die geplante russländische Ostpipeline, die Öl und Gas in Umgehung Chinas an das japanische Meer liefern soll.

¹⁵⁹ Zur damaligen Diskussion siehe Maull (1981: 34ff).

¹⁶⁰ Der aktuelle Erfolg Russlands und der rot-grünen Bundesregierung, die Nordeuropäische Gaspipeline (inzwischen „Nord Stream“) trotz ihrer hohen Kosten und dem umstrittenen Verlauf den Status eines „prioritären Projekt“ innerhalb der Netzentwicklung der EU zu verleihen (vgl. EC (2004: 25ff)), verdeutlicht den Grad der Partnerschaft zwischen den beiden Ländern und den kognitiven Horizont politischer Akteure in Deutschland. Die Pipeline wird von Gazprom dabei mit dem Argument gepriesen, dass durch die Umgehung von Transitländern politische Risiken vermieden würden und auch das Gebiet Kaliningrad problemlos versorgt werden könne. Vgl. <http://www.gazprom.ru/articles/article18465.shtml>; 31.03.2007.

wird. Es gibt also weder vielfältige Kanäle zwischen den beiden Volkswirtschaften, noch ist eine Abwesenheit von Hierarchie zwischen Gegenstandsbereichen erkennbar. Dies bedeutet, dass die Machtressourcen nicht diffus-entropisch durch die vielfältigen Interaktionen gesellschaftlicher Akteure verteilt werden, sondern sich direkt aus der strukturellen Position Russlands zur EU ergeben. Die Positionen sind dabei strukturell durch Rohstoffreichtum – Rohstoffarmut relativ zur Nachfragesituation gekennzeichnet.

Für Russland ist die EU, bedingt durch die Leitungsgebundenheit des Energiehandels, traditionell und auch gegenwärtig der lukrativste Handelspartner für Energierohstoffe, da die Infrastruktur besteht und sich bereits amortisiert hat, die erzielten Einnahmen also nicht mehr zur Abzahlung getätigter Investitionen genutzt werden müssen (Stern 2005: 128). Die Bindung Russlands an die EU soll außerdem durch den Neubau der Nord Stream-Pipeline erhöht werden, für die substantielle Investitionen nötig sind, was eine Festigung des Interdependenzverhältnisses zur Folge hat. Zur Beliebtheit der EU als Abnehmer russländischer Energierohstoffe trug in Vergangenheit vor allem das Faktum bei, dass hier immer die besten Preise für Energierohstoffe gezahlt wurden, da im Unterschied zu Staaten der GUS keine Sonderrabatte beansprucht werden konnten.¹⁶¹

3.2.3 EU und Russland - Partner auf gleicher Augenhöhe?

Was ergibt sich nun aus der betrachteten Interdependenzstruktur für das europäisch-russländische Verhältnis? Zunächst einmal fällt auf, dass die Handelsbeziehungen komplementär strukturiert sind. Es bestehen dabei durch die Pipelines und die Handelsstruktur enge strukturelle Verbindungen zwischen beiden Wirtschaftssystemen. Russland importiert einen Großteil wichtiger Industriegüter aus der EU, die offenbar nicht im eigenen Land zu niedrigeren Preisen hergestellt werden können. Auch steuert der Export von Energierohstoffen in die EU einen wesentlichen Beitrag zum russländischen Bruttoinlandsprodukt und zu den Staatseinnahmen bei, während Wirtschaft und Gesellschaft der EU essentiell auf Energierohstoffe angewiesen sind. Ohne Zweifel ist die Union damit momentan der wichtigste Wirtschaftspartner Russlands und beide Seiten sind auf eine enge Kooperation angewiesen. Trifft aber damit auch die Aussage der Europäischen Kommission zu, dass “[t]he EU, as Russia’s largest energy buyer, is an essential and equal partner in this relationship” (EC - COM (2006) 105 final: 15)? Wohl kaum, denn wie die Analyse gezeigt hat, ist die EU derartig auf die kontinuierliche Lieferung von Energierohstoffen angewiesen, dass Preisveränderungen hingenommen werden müssen. Empirische Phänomene deuten vielmehr

¹⁶¹ Sagers et al. (1995: Fn. 6) sprechen hier von einer „Beteiligung an der Ressourcenrente“ der Staaten des „nahen Auslands“ durch Russland. Die hohen Preise, die die EU für Energierohstoffe zu zahlen bereit ist, waren wohl auch in Vergangenheit der wichtigste stabilisierende Faktor der bilateralen Handelsbeziehungen, da schon die Sowjetunion in beachtlicher Weise auf den ständigen Zufluss ausländischer Devisen angewiesen war – vgl. Maull (1981: 44); Pappe (1995b: 40). Sagers et al. (1995: 393) weisen in diesem Zusammenhang auch auf die beachtlichen Renten durch Energieexporte hin (die Relation von Produktionskosten zu Exporterlösen betrug in den 1980er Jahren ca. 1:5), die direkt dem sowjetischen Staatsbudget zufließen.

darauf hin, dass Russland durch den Handel mit Energieträgern eine nicht zu unterschätzende, strukturell verankerte Machtressource gegenüber der EU besitzt,¹⁶² die die EU nicht mit gleichwertigen Produkten ausgleichen kann.¹⁶³ Diese Machtressource wird mit zunehmender Konkurrenz um Energieressourcen und der Diversifikation der Exportländer durch Russland an Gewicht zunehmen. Russland ist hingegen lediglich auf den Zustrom von Devisen angewiesen, bei dem Unterbrechungen leichter abgedeckt werden können (Himmelreich 2007: 58).¹⁶⁴ Es besteht daher in den Wirtschaftsbeziehungen kein Zustand positiver Interdependenz zwischen der EU und Russland, sondern eine asymmetrische Interdependenz zu Gunsten Russlands.

Außerdem sind einige Annahmen der Interdependenztheorie problematisch und treffen auf das europäisch-russländische Verhältnis nicht zu. Zum einen können die Beziehungen schon auf Grund der stark strukturierten Handelsbeziehungen und der Involvierung politischer Akteure auf russländischer Seite nicht als „komplexe Interdependenz“ bezeichnet werden.¹⁶⁵ „Komplex“ und damit politisch schwer zu beeinflussen ist lediglich die Exportstruktur der EU, da der Außenhandel der EU mit Russland von vielen Akteuren abgewickelt wird, während auf russländischer Exportseite nur einige hierarchisch strukturierte und gleichgeschaltete Akteure operieren.¹⁶⁶ Es handelt sich daher um eine strukturelle Machtbeziehung. Als „entropisch“ lässt sich die Interdependenz damit nicht bezeichnen, denn auch die Wirtschaftsbeziehungen jenseits des Energiehandels sind in hohem Maße von politischer Unterstützung abhängig.¹⁶⁷ Zum anderen werden, wie oben dargelegt, Spezifika des politischen Systems von der Interdependenztheorie ausgeklammert und eine institutionelle Trennung von Politik und Ökonomie implizit angenommen: Vorausgesetzt wird, dass die Sphäre der Ökonomie ohne direkte Eingriffe seitens politischer Akteure

¹⁶² Das relative Machtpotential Russlands lässt sich empirisch daran ablesen, dass der angeblich gleichberechtigte Partner EU es nicht verhindern konnte, dass Russland in den vergangenen zwei Jahren Streitigkeiten über Energiepreise mit Drittstaaten so ausgetragen hat, dass negative Externalitäten auch für die EU resultierten. Das Eingriffspotential des politischen Systems wird auch dort sichtbar, wo bestehende Interdependenzen politisch motiviert abgebaut wurden. Vgl. dazu oben Abschnitt 3.1.2.2.5. und 3.1.2.2.4.

¹⁶³ Auch die Abhängigkeit Russlands von europäischen Industriegütern sollte nicht überschätzt werden, denn historische Beispiele wie das Röhrenembargo von 1962/63 gegenüber der Sowjetunion zeigen, dass die Wirtschaft flexibel auf mögliche Verknappungen von Lieferungen reagieren und relativ rasch eine eigene Produktion aufbauen konnte, die Kosten des Embargos also gering waren, vgl. Stent (1983: 101f). Hinzu tritt heute für viele Güter die Möglichkeit zur Beschaffung von Dritten. Dementsprechend ist ein Embargo gestern wie heute für die EU kein wirksames Mittel zur Durchsetzung politischer Ziele.

¹⁶⁴ Hinzu kommt, dass Russland inzwischen aus den Energieeinnahmen einen Stabilisationsfonds aufbaut, in dem am 1.7.2007 bereits 121,68 Mrd. US-Dollar für Krisenfälle lagerten (Vgl. Ministerstvo Finansov Rossii, http://www1.minfin.ru/stabfond_rus/sobj_rus.htm; 28.7.2007. Dies schwächt die kurzfristige Abhängigkeit Russlands von westlichen Devisen weiter ab. Der Betrag entspricht in etwa dem, was dem Staatshaushalt innerhalb von zwei Jahren an Exporteinnahmen aus dem Energiesektor zufließt.

¹⁶⁵ Der Autor ist sich bewusst, dass das Konzept „komplexer Interdependenz“ zur Charakterisierung systemischer Eigenschaften des internationalen Staatensystems konzipiert wurde, möchte aber trotz der schon systematisch fehlerhaften Nutzung des Begriffs in der Literatur auch inhaltliche Kritik anmerken, die an der semantischen Bedeutung des Wortes „komplex“ anknüpft, nicht an den damit verbundenen Implikationen für das Staatensystem.

¹⁶⁶ Die Exporte der EU nach Russland betragen zudem nur die Hälfte der russländischen Exporte in die EU.

¹⁶⁷ Siehe dazu exemplarisch unten Abschnitt 4.2.1.3.

transnationale Interdependenzen erzeugt, politische Akteure jedoch umgekehrt wiederum in ihren Handlungen durch bestehende Interdependenzen beschränkt sind und gemeinwohlorientiert handeln. Dieses Modell greift jedoch für Russland kaum, da ökonomische und politische Akteure besonders im Energiesektor eng miteinander verwoben sind¹⁶⁸ und eine politische Instrumentalisierung bzw. politisches Management der Interdependenzen möglich und auch bei hohen gesellschaftlichen Kosten nicht ausgeschlossen ist. Beim Management von Interdependenz bzw. der Aktivierung von Ressourcen ist daher ein klarer Vorteil Russlands zu erkennen, da das politökonomische System der EU und ihrer Mitgliedstaaten Eingriffe in die Gesellschaft auf Grund der Vielzahl an Akteuren und der institutionellen Barrieren nur in sehr viel geringerem Maße erlaubt, eine strategische Nutzung der Abhängigkeit Russlands von europäischen Devisen und Produkten also kaum möglich ist. Auch ist die Möglichkeit zur Externalisierung von Kosten bestimmter Politiken auf die Gesellschaft in Russland größer als in der EU, da es z. B. kaum noch freie Medien und Wissenschaftler gibt, die über die negativen Folgen berichten und kritisches Bewusstsein herstellen könnten. In der EU sorgt hingegen eine (relativ) vitale Zivilgesellschaft für eine mehr oder weniger breite Diskussion politischer Kosten und ihrer Alternativen. Der technokratisch regierte „Handelsstaat“ EU, der als politisches Konzept zur Beeinflussung seiner Umwelt vor allem auf die Erzeugung transnationaler gesellschaftlicher Interdependenzen setzt, steht hier dem weitgehend der militärisch-politischen Welt verhafteten Russland gegenüber, das Interdependenzen scheut und diese daher politischer Steuerung unterwirft. Diese Probleme lassen sich mit Senghaas' (1997: 563f) Typologie im Ergebnis als unzureichende Homologie und Entropie charakterisieren.

Die politischen Akteure in Russland haben daher gegenüber der EU den Vorteil, nicht in gleicher Weise auf die kontinuierlichen Austauschprozesse angewiesen zu sein, die Substitutionskosten leichter in die Gesellschaft externalisieren zu können und über direkten Zugriff auf die Interdependenzen zu verfügen. Damit können die Substitutionskosten der Austauschbeziehung für das politische System gering gehalten werden. Dies wirkt sich direkt auf den strukturellen Kontext europäischer Energiepolitik aus, da der EU damit weniger Handlungsoptionen offen stehen als Russland, die EU also in höherem Maße auf Kooperation mit Russland angewiesen ist.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Handelsbeziehungen mit Russland im Moment zwar keinen Anlass zu sicherheitspolitischen Bedenken geben, da eine Unterbrechung der Lieferungen für beide Seiten hohe Kosten verursachen würde. Bei gesellschaftlichen Akteuren innerhalb der EU besteht eine Präferenz zu einer stärkeren internationalen Institutionalisierung (Verregelung) der Beziehungen, da vielfältige Akteure in Wirtschaftsbeziehungen mit Russland stehen und aus einem stabilen rechtlichen Rahmen Vorteile ziehen würden. Auf russländischer

¹⁶⁸ Siehe dazu oben Abschnitt 3.1.2.

Seite wird jedoch der Großteil des Handels von einigen staatlichen Akteuren abgewickelt, die auf Grund der Größe und relativ kleinen Anzahl an Transaktionen und auch der Energieabhängigkeit der EU nicht auf einen stabilen Rahmen angewiesen sind (vgl. Sander 2006b). Das komplementäre Handelsverhältnis und die kurz- und auch mittelfristig sehr hohe Abhängigkeit der EU von Energielieferungen stellt russländischen politischen Akteuren erhebliche Machtressourcen zur Verfügung, die außerdem auf Grund der Beschaffenheit des politischen Systems besser genutzt werden können als durch Akteure der EU. Daher besteht eine asymmetrische Interdependenz zwischen Russland und EU. Einige Annahmen über die Folgen zwischenstaatlicher Interdependenz, insbesondere ihre Funktion der Mediation von Konflikten, sind daher für dieses Interdependenzverhältnis kaum gültig. Die Einschränkung der politischen Autonomie der EU durch die Abhängigkeit von Energierohstoffen aus Russland ist nicht zu unterschätzen und wird wohl in Zukunft noch zunehmen. Die EU wird sich daher zunehmend mit der Frage konfrontiert sehen, „wie frei ein Kontinent sein kann, der von russischem Gas abhängig ist“ (Schmid 2006a: 28).

3.3 Schlussbetrachtung: der strukturelle Kontext und die EU

Welche Folgen ergeben sich nun aus dem untersuchten strukturellen Kontext für die EU? Zum einen besteht auf Grund des asymmetrischen Interdependenzverhältnisses eine erhebliche strukturelle Abhängigkeit der EU von Russland, die die politische Autonomie des Staatenverbundes wesentlich begrenzt. Auch der Einfluss der EU auf die innenpolitische Situation in Russland schwindet zusehends, während gleichzeitig nationalistisch-geostrategisch orientierte Akteurnetzwerke die Kontrolle über den Großteil des Energiesektors übernehmen und eine Expansionsstrategie in die faktisch weiterhin fragmentierten Energiemärkte der EU verfolgen. Auch Russland ist von der europäischen Nachfrage nach Energierohstoffen abhängig, da diese einen erheblichen Teil des Staatsbudgets zur Verfügung stellen. Diese Abhängigkeit ist jedoch wesentlich geringer als die der EU. Die Energieabhängigkeit der Europäischen Union von Russland und ihre politischen Konsequenzen werden daher weiterhin weit oben auf der politischen Agenda der EU rangieren.

Währenddessen entwickeln sich auch die globalen Energiemärkte nicht vorteilhaft für westliche Akteure im Allgemeinen und die EU im Besonderen: Das für den Westen vorteilhafte wirtschaftsliberale Paradigma ist zunehmendem Druck seitens der Förderländer und auch neuer Konsumentenländer ausgesetzt. Damit steigt das Risiko von Konflikten, sofern nicht gemeinsame Anstrengungen für einen verbindlichen institutionellen Rahmen unter Einbeziehung aller Akteure unternommen werden. Bei den rohstoffexportierenden Staaten besteht jedoch in dieser Hinsicht eine geringe Kooperationspräferenz. Diese äußeren Bedingungen für eine europäische Energiepolitik lassen einen geringen Gestaltungsspielraum und setzen die EU unter verstärkten Handlungsdruck. In Abwesenheit eines institutionellen Rahmens ist zu erwarten, dass wirtschaftliche Akteure in der EU starke Präferenzen für eine politische Sicherung ihrer Vorhaben auf Einzelfall-

basis entwickeln werden. Die Wirkung des strukturellen Politikumfelds auf die politischen und wirtschaftlichen Akteure in der EU und ihre Präferenzen wird nun anhand der Energieaußenpolitik der EU und der Mitgliedstaaten gegenüber Russland untersucht.

4 Energieaußenpolitik der EU und die Mitgliedstaaten

In diesem Kapitel wird zunächst die europäische Energieaußenpolitik gegenüber Russland einer Betrachtung unterzogen, bei der die Präferenzen der Verhandlungspartner und die Rolle der EU-Kommission im Vordergrund stehen. Anschließend wird in zwei Fallstudien die Energieaußenpolitik Deutschlands und Frankreichs gegenüber Russland untersucht, um nationalstaatliche Akteure und deren Präferenzen gegenüber der Energieaußenpolitik der EU zu bestimmen.

4.1 Die Energiepolitik der Europäischen Union gegenüber Russland

Ausgehend von den Theorien zur Europäischen Union lassen sich für die Untersuchung der abhängigen Variablen die folgenden Erwartungen formulieren: Mit dem LI ist auf Ebene der EU zu erwarten, dass die Mitgliedstaaten die treibenden Akteure hinter einer europäischen Energieaußenpolitik sind und einer Vergemeinschaftung nur dann zustimmen, wenn sich die politischen Akteure in den Mitgliedstaaten daraus einen Gewinn an Autonomie auf nationalstaatlicher Ebene erhoffen. Dabei wird außerdem erwartet, dass die Institutionen der EU als Agenten der Mitgliedstaaten agieren und vor allem die Funktion der Bereitstellung von Information haben, eigene Präferenzen jedoch nicht gegen die Mitgliedstaaten durchsetzen können.

Mit dem MLG - Ansatz lässt sich demgegenüber erwarten, dass die Mitgliedstaaten im Politikprozess zwar eine zentrale Rolle spielen, die EU-Kommission jedoch jenseits ihrer Funktion der Informationsverbreitung auch eigene Präferenzen verfolgt und diese gegen die Mitgliedstaaten durchsetzen kann.

Betrachtet man nur die formalen Kompetenzen, so ist im Politikfeld Energie in der EU die Regel der Einstimmigkeit sowohl im innen- als auch außenpolitischen Bereich vorherrschend. Die Kommission hat formal keine selbständigen Kompetenzen. So bedürfen Handelsverträge mit Drittstaaten nach Art. 133 EGV der einstimmigen Genehmigung des Ministerrates. Außenpolitische Strategien und Maßnahmen im Rahmen der GASP bedürfen nach Art. 13, 23 EUV ebenfalls eines einstimmigen Beschlusses des Europäischen Rates bzw. des Ministerrats. Ebenso wäre ein einstimmiger Beschluss des Europäischen Rates zur Änderung des EG-Vertrags notwendig, um energiepolitische Kompetenzen auf die Ebene der EU zu übertragen. Dies deutet zunächst auf einen intergouvernementalen Charakter dieses Politikfelds hin. In der Praxis hat die Kommission jedoch über ihre Befugnisse im internen Markt und in der Umweltpolitik Kompetenzen im energiepolitischen Bereich erlangen können. Auch in der Energieaußenpolitik nimmt die EU-Kommission eine selbständige Rolle wahr, die maßgeblich durch ihre Zuständigkeit für Außenhandelsverträge entstanden ist. Diese Funktion der Kommission und ihre Durchsetzungsfähigkeit wird nun anhand der Energieaußenpolitik der EU gegenüber Russland näher untersucht, um die Gültigkeit der oben formulierten theoretischen Erwartungen zu überprüfen.

4.1.1 Europäische Energiecharta und Energiecharta-Vertrag

The interest of such a Charter lies in the complementary relationship in Europe between the owners of the resources, the holders of the advanced technologies and knowhow, and the consumer markets. (EC - COM(91) 36 final: 2).

Der Europäischen Energiecharta kommt eine Schlüsselrolle in der Außenpolitik der EG/EU gegenüber den ehemaligen RGW-Staaten zu, da die Charta die erste gesamteuropäische Vertragsinitiative nach dem Zerfall der Sowjetunion darstellte und die europäische Energiepolitik gegenüber Russland im Folgenden inhaltlich erheblich beeinflussen sollte. Die Europäische Energiecharta und der später verhandelte Energiecharta-Vertrag verkörpert darüber hinaus exemplarisch das außenpolitische Paradigma der EU gegenüber Russland. Für die Länder des ehemaligen Warschauer Pakts war der Vertrag das erste multilaterale Handelsabkommen, das diese als unabhängige Staaten nach dem Zusammenbruch verhandelten (Doré 1996: 138).

Die Idee zu einer Europäischen Energiecharta wurde bereits im Juni 1990 vom zu dieser Zeit niederländischen EG-Ratspräsidenten Ruud Lubbers vorgestellt. Lubbers stellte die Energiecharta in eine Linie mit der EGKS und schlug eine integrierte europäische Energiepolitik vor, die sowohl Umweltschutz, Versorgungssicherheit, stabile politische Beziehungen und Wirtschaftswachstum in den Ostblockstaaten ermöglichen sollte. Dazu schlug Lubbers ein europaweites Lizenzierungssystem für Energierohstoffe vor, welches neben den bestehenden Energiesystemen in den Herkunftsländern existieren sollte. Das Lizenzierungssystem würde auf der Basis einzelner erteilter Lizenzen zur Ausbeutung von Rohstoffen den grenzüberschreitenden Handel mit Energieträgern absichern, Finanzgarantien geben und Regeln für die Fixierung von Energiepreisen erlauben. Dadurch sollte die nötige Investitionssicherheit für westeuropäische Firmen auf Einzelfallbasis geschaffen werden.¹⁶⁹ Der Lubbers-Plan baute also auf bereits bestehenden Strukturen auf (Langzeitlieferverträge, feste Preise) und strebte deren Verstärkung und teilweise Erneuerung an. Deutlich ist, dass die Initiative hier von einem mitgliedstaatlichen Akteur ergriffen wurde. Die Situationswahrnehmung unter den Mitgliedstaaten war dabei zum Großteil geprägt von Euphorie über die neuen Möglichkeiten des Westens nach Auflösung des Warschauer Pakts. Da viele Mitgliedstaaten essentiell auf Energieträger aus den GUS-Staaten, insbesondere aus Russland, angewiesen waren, lag es außerdem in deren Interesse, ungehinderten Zugang zu den Rohstoffvorkommen Osteuropas und den Energiesektoren zu erlangen, um die Sicherheit der Energieversorgung zu verbessern. Die Energiesicherheit sollte dabei zusätzlich durch rechtlich abgesicherte Investitionen in den maroden Energiesektor erhöht werden, was zugleich lukrative Anlagemöglichkeiten für westliche Investoren darstellen und einen Markt für westliche Technologien eröffnen sollte. Auch wollte man den ökonomischen Niedergang der GUS-Staaten

¹⁶⁹ Vgl. zum Lubbers-Plan: An Energy Policy for the Whole of Europe?, in: European Report No. 1598 vom 27.6.1990, Teil IV.: Internal Market, S. 1.

durch Direktinvestitionen in den Energiesektor stoppen und damit zur Stabilisierung der europäischen Nachbarschaft und marktwirtschaftlichen Transformation beitragen (Balmaceda 2002: 22). Probleme sah man damals noch nicht: Die aus den unterschiedlichen Strukturen und Institutionen resultierenden Schwierigkeiten wurden innerhalb der EG-Kommission lediglich als „technologisch“ und damit als normale, technokratisch lösbare Optimierungsaufgabe betrachtet (Matlár 1997: 74). Unter den Mitgliedstaaten traf der Lubbers-Plan also auf Unterstützung, da sich die staatlichen Akteure von der Realisierung einen klaren Autonomiegewinn erhofften. Nicht zuletzt dürfte der Plan auch bei vielen wirtschaftlichen Akteuren auf klare Zustimmung gestoßen sein, da er neue Investitionsmöglichkeiten eröffnete.

Der Europäische Rat erteilte der EG-Kommission im Juni 1990 den Auftrag zur Ausarbeitung der Grundprinzipien einer Energiecharta, die auf den Vorschlägen von Lubbers basieren sollte. Mit maßgeblicher Unterstützung der britischen Regierung¹⁷⁰ entwickelte die Kommission jedoch andere Pläne: Zwar wichen die Ziele des im Februar 1991 präsentierten Vorschlags für die Energiecharta (EC - COM(91) 36 final) nominell nicht vom Lubbers-Plan ab, das Dokument sah aber statt des starren Lizenzierungssystems die Schaffung eines liberalen gemeinsamen Energiemarkts vor, der auf Basis von klaren Regeln Angebot und Nachfrage selbst regeln würde. Statt „Regeln für die Fixierung von Energiepreisen“ war nun von einem „freien Energiemarkt“ und „freiem Zugang zu bekannten und zukünftigen Energieressourcen und zu deren Ausbeutung“ die Rede (EC - COM(91) 36 final: 9). Die Kommission versuchte also, mit Unterstützung eines großen Mitgliedstaats, das markliberale Paradigma aus dem internen Energiemarkt auf die Energiecharta auszuweiten. Die britische Regierung war dabei in dieser ersten Phase auf Grund ihrer internen wirtschaftsliberalen Struktur im Energiesektor ein sicherer Unterstützer, die der Kommission bereits beim internen Energiemarkt ihre Unterstützung zukommen ließ.

Die Strategie der Kommission hatte zunächst Erfolg: Bereits im Dezember 1990 waren die ersten Vorschläge zur Energiecharta vom Europäischen Rat gebilligt worden,¹⁷¹ im April 1991 erhielt die Kommission dann vom Ministerrat für Allgemeine Angelegenheiten die Erlaubnis zu externen Verhandlungen auf Grundlage des im Februar präsentierten Papiers.¹⁷² Ansonsten behielten jedoch die mitgliedstaatlichen Akteure die Hoheit über das weitere Vorgehen. Zunächst entbrannte ein Streit zwischen den Mitgliedstaaten darüber, ob auch Länder außerhalb Europas und der GUS an den Verhandlungen teilnehmen dürfen. Hier konnte sich die Kommission mit ihrer

¹⁷⁰ Vgl. EEC/USSR: Foreign Ministers to Debate Energy Cooperation Plan, European Report, 20.10.1990, Teil V.: External Relations, S. 5.

¹⁷¹ Vgl. Council Gives Commission Mandate to Develop Energy Charter, in: EC Energy Monthly, Januar 1991, S. 4.

¹⁷² Vgl. Energy Charter Progress Delayed despite Strong Soviet Support, in: European Energy Report, Mai 1991, S.1.

Präferenz für eine auf Europa beschränkte Vertragsverhandlung nicht durchsetzen.¹⁷³ Im Folgenden war die niederländische Präsidentschaft gemeinsam mit der Kommission die treibende Kraft hinter den Verhandlungen. Wichtige Beiträge wurden auch von den Energieproduzenten Großbritannien und Norwegen geleistet, die gemeinsam mit den Niederlanden gegenüber den Plänen der Kommission die Wahrung der staatlichen Souveränitätsrechte über Energieressourcen durchsetzen konnten.¹⁷⁴ Hier zeigt sich die vom MLG - Ansatz betonte wichtige Rolle der Kommission in der Phase der Initiierung von Politiken, denn sie hatte zwar die Energiecharta nicht angestoßen, konnte ihr aber ihr eigenes *framing* verleihen. Dabei war sie jedoch auch wesentlich von mitgliedstaatlichen Akteuren abhängig: Die Mitgliedstaaten waren in der Verhandlungsphase der Energiecharta die entscheidenden Akteure, die bestimmte Regelungen an ihre Präferenzen anpassten und auch inhaltliche Vorarbeit leisteten.

Die GUS-Staaten und die mittelosteuropäischen Staaten standen der Energiecharta mehrheitlich positiv gegenüber.¹⁷⁵ Besonders sowjetische Diplomaten betonten immer wieder ihr Interesse an der Charta.¹⁷⁶ Im Dezember 1991 wurde die Energiecharta schließlich in Den Haag unterzeichnet. Mitunterzeichner waren die USA, Kanada und Japan. Die Energiecharta sah die Verhandlung mehrerer Abkommen vor, die die Charta von einer bloßen politischen Erklärung in ein multilaterales Vertragswerk transformieren sollte, das auch direkte Innenwirkung für die EU haben würde. So war die Verhandlung eines Basisabkommens und mehrerer spezifischer Zusatzabkommen etwa für den Handel mit Kernbrennstoffen und zu Energieeffizienz vorgesehen. Dies mündete in die Verhandlungen zum Energiecharta-Vertrag.

Wie bereits bei der Energiecharta lag es dabei im Interesse der Kommission, die zeitgleich innerhalb der EU in Angriff genommene Liberalisierung und Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Energiemärkte geographisch zu erweitern und auch inhaltlich zu vertiefen. Der Energiecharta-Vertrag (ECT) ist daher als Versuch zu sehen, die von der Kommission entwickelten Prinzipien des internen Energiemarkts in verbindlicher Form auf Drittstaaten auszuweiten. Dabei hatte die Kommission die vorteilhafte Position inne, dass sie die liberalen Marktprinzipien gleichzeitig für den internen Energiemarkt und für ein internationales Regime entwickeln konnte

¹⁷³ Vgl. EEC Energy Policy, in: Power Europe, Mai 1991, S. 17; Charter Membership Settled, in: EC Energy Monthly, Juni 1991, S. 13.

¹⁷⁴ Vgl. Energy Charter Races Forward, UK Presents Ambitious Draft Protocol, in: EC Energy Monthly, Oktober 1991, S. 8; Energy Charter Progress Delayed despite Strong Soviet Support, in: European Energy Report, Mai 1991, S. S1.

¹⁷⁵ In ihrer momentanen Situation der Unsicherheit und Schwäche erwarteten diese Staaten zum einen verbesserten Zugang zu den Rohstoffmärkten der EG und verstärkten Technologietransfer, zum anderen die Beschleunigung des Transformationsprozesses durch Investitionen und die Übernahme westlicher Normen, vgl. Doré (1996: 138). Desweiteren richteten sich auf beiden Seiten Hoffnungen auf einen aus der Geschichte der EG bekannten funktionalistischen *spill-over* in angrenzende Bereiche (Ökologie, Transportsektor), der durch die Kooperation in Gang gesetzt werden sollte, siehe Konoplyanik (1996: 157).

¹⁷⁶ Vgl. Energy Charter Progress Delayed despite Strong Soviet Support, in: European Energy Report, Mai 1991, S1.

(Matlárý 1997: 54, 74f). Das schnelle Agieren der Kommission im Bereich der Energiecharta trug dazu bei, dass die Mitgliedstaaten der Kommission die Verhandlungsführung für den ECT übertrugen (Marks et al. 1996: 360). Dies heißt jedoch nicht, dass die Kommission den Gang der Verhandlungen bestimmen konnte, Fortgang und Inhalt der Verhandlungen hingen vielmehr von mitgliedstaatlichen Vorschlägen und Positionen ab, wie im Folgenden dargelegt wird. Die Leitung der Konferenzen und Arbeitsgruppen lag anschließend auch nicht bei der Kommission, sondern wurde von mitgliedstaatlichen Akteuren ausgeübt.

Die Verhandlungen über den ECT gestalteten sich naturgemäß wesentlich komplexer als die Verabschiedung der Energiecharta, da es sich hier um bindende Rechtsregeln handelt. Erschwerend kam hinzu, dass über die für den Vertrag vorgesehenen Regelungsinhalte auch unter den westlichen Staaten kein Konsens herrschte, da die von der Kommission für den Vertrag vorgesehenen Liberalisierungsschritte teilweise selbst innerhalb der EU noch nicht durchgesetzt waren. So sah sich die EU-Kommission, die die Verhandlungen stellvertretend für die Mitgliedstaaten leitete, wiederholt Angriffen seitens der Mitgliedstaaten ausgesetzt. So versuchte die EU-Kommission zunächst mit britischer Unterstützung, den erzwingbaren Zugang von Drittparteien zu den Exportpipelines (TPA) im Vertrag zu verankern, was jedoch bei einigen Mitgliedstaaten auf Gegenwehr stieß, da sie um die privilegierte Stellung ihrer Energieunternehmen und eine schleichende Liberalisierung fürchteten. Daher wurde im ECT letztlich nur ein verhandelbarer Zugang festgeschrieben.¹⁷⁷ Auch entlang der Konfliktlinie Energiekonsumenten und -Produzenten entwickelten sich innerhalb der OECD-Länder Konflikte: Besonders Norwegen bestand auf seinem Souveränitätsrecht für Energievorkommen, welches schließlich in Art. 18 ECT verankert wurde und versuchte gemeinsam mit Frankreich, die Verhandlungen zur Nichtdiskriminierung von Investitionen zu blockieren (Liesen 2004: 52; Doré 1996: 142). Die OECD-Staaten gaben daher zumindest in der ersten Verhandlungsrunde ein eher ungeordnetes Bild gegenüber den osteuropäischen Staaten ab und waren häufig nicht verhandlungsfähig.¹⁷⁸ So kam es dazu, dass zwar bei untergeordneten Protokollen, wie dem Protokoll zu Nuklearenergie früh eine Einigung erzielt wurde, nicht jedoch über die Grundprinzipien des Vertrags.¹⁷⁹

Auf Seite der GUS-Staaten ergab sich ein Problem aus der Tatsache, dass viele Diplomaten noch keine Erfahrung mit den komplizierten multilateralen Handelsverträgen gesammelt hatten und ihnen daher häufig das Wissen über die im Vertrag enthaltenen Rechtsinstitute fehlte.¹⁸⁰ Daher

¹⁷⁷ Vgl. Final Charter Treaty text sent out to all participants, in: EC Energy Monthly, September 1994, Seite 1; Matlárý (1997: 48).

¹⁷⁸ Vgl. May deadline sought for Basic Agreement signing, in: EC Energy Monthly, Januar 1993, Seite 3.

¹⁷⁹ Vgl. Talks Slow Down on Energy Charter, in: EC Energy Monthly, Mai 1992, S. 8.

¹⁸⁰ Vgl. European Energy Charter Talks Suspended, in: East European Energy Report, April 1992, S. 17; May deadline sought for Basic Agreement signing, in: EC Energy Monthly, Januar 1993, Seite 3.

mussten die Verhandlungen teilweise ausgesetzt werden. Dieses Problem wurde strukturell durch die in vielen Staaten fehlende oder unausgereifte Gesetzgebung im Energiesektor und teilweise durch nationalistische Opposition in den Parlamenten verschärft, was zur Verzögerung der Verhandlungen und zur Einführung von Übergangsregelungen führte (Konoplyanik 1996; Doré 1996: 146). Die EU-Kommission übernahm die Rolle des Wissensvermittlers und organisierte mehrere Seminare in den GUS, bei denen die Rechtsinstitute erläutert wurden.¹⁸¹ Von den Verständnisschwierigkeiten abgesehen verliefen die Verhandlungen mit den osteuropäischen Staaten relativ reibungslos. Probleme grundsätzlicher Art existierten zunächst nicht, wohl auch da der russländische Energiesektor sich noch in der Phase der Privatisierung befand, sich also noch keine starken Interessen formiert hatten. Auch die reformorientierte russländische Delegation favorisierte das markliberale Paradigma des Vertrags und einen schnellen Abschluss der Verhandlungen, da sie sich davon eine Stärkung ihrer Position in der internen Reformdebatte erhoffte.¹⁸² Die Verhandlungen sollten daher im Dezember 1993 abgeschlossen werden, wobei sich hier wiederum die USA querstellten, denen vor allem der erzielte Kompromiss zum Marktzugang nicht weit genug ging¹⁸³ und die im Gegensatz zu den EU-Mitgliedstaaten den Vertrag nicht um jeden Preis unterzeichnen wollten.¹⁸⁴ Daher wurde der ECT erst im Dezember 1994 unterzeichnet – nicht jedoch durch die USA.

Der Vertrag enthält in seiner vorliegenden Form vier Kernbereiche und umfasst den Handel und Transit von Energieträgern, Investitionen im Energiesektor sowie die Streitbeilegung, die vor internationalen Schiedsgerichten erfolgen muss.¹⁸⁵ Für den Handel mit Energieträgern werden die Regeln des GATT analog angewandt, d. h. an der Grenze darf nicht zwischen gleichartigen Gütern verschiedener Lieferländer diskriminiert werden, außerdem dürfen importierte Güter nicht schlechter behandelt werden als im Inland hergestellte gleichartige Güter (Meistbegünstigung/ Inländergleichbehandlung). Der Transit von Energie stellt auf Grund der Leitungsgebundenheit vieler Energieträger ein besonderes Problem dar, dass in Art. 7 ECT geregelt ist. Danach soll TPA zu gewöhnlichen Preisen gewährleistet werden, sofern es die Kapazitäten erlauben. Dem Zubau von Kapazitäten dürfen dabei nicht unnötige administrative Hindernisse in den Weg gelegt werden. Diese konditional schwache Regelung enthält jedoch kein zwingendes Recht auf

¹⁸¹ Vgl. Solid Progress on the Basic Agreement of the Energy Charter, in: EC Energy Monthly, Oktober 1992, S. 9.

¹⁸² Vgl. Wälde (1996: 316); Doré (1996: 147); EC and US clash over Charter, in: EC Energy Monthly, Dezember 1993, Seite 9.

¹⁸³ Frankreich und Russland hatten inzwischen erwirkt, dass in der Marktzugangsphase nicht einmal mehr das Meistbegünstigungsprinzip zwingend gilt, sondern nur beachtet werden soll. Innerhalb von drei Jahren sollte dann ein Zusatzvertrag verhandelt werden, der diese Frage erneut aufgreift – vgl. Doré (1996: 147ff).

¹⁸⁴ Für die EU-Staaten hatte die Unterzeichnung des Vertrages vor allem noch eine politische Funktion. Vgl. EC and US clash over Charter, in: EC Energy Monthly, Dezember 1993, Seite 9.

¹⁸⁵ Der Vertrag kann in elektronischer Form abgerufen werden auf <http://www.encharter.org>.

Zugang zu den Transportnetzen.¹⁸⁶ In diesem Zusammenhang ist jedoch wichtig, dass Art. 7 IV ECT für Streitfälle die Aufrechterhaltung der Lieferungen vorschreibt, bis der Streit durch ein Schiedsgericht beigelegt wurde. Dies erhöht die Erwartungssicherheit bei Energielieferungen wesentlich. Bei den Investitionen im Energiebereich gilt für die Markteintrittsphase (Ausschreibungen) keine klare Regelung. Hier soll möglichst ebenfalls das Prinzip der Meistbegünstigung (Gleichbehandlung der ausländischen Bewerber untereinander) oder Inländergleichbehandlung zum Zuge kommen. Diese weiche Regelung verdeutlicht, dass Investitionen im Energiebereich auch im Rahmen des ECT letztlich politische Entscheidungen geblieben sind, da die Regelung dafür ausreichend Spielraum belässt. Nachdem ein Investitionsvertrag einmal abgeschlossen ist, gilt jedoch das Prinzip der Inländergleichbehandlung (Liesen 2004: 157).

Der ECT wurde nach der Unterzeichnung Teil des *aquis communautaire* der EU, besitzt also auch direkte innenrechtliche Wirkung. Der ECT ist der weltweit erste Versuch, ein multilaterales marktliberales Regime für Energiehandel, -Transit und Investitionen zu etablieren. Dahinter steht die in Abschnitt 1.2 vorgestellte paradigmatische Annahme, dass Energie ein Service ist, der bei hinreichender Investitionsmenge auch in ausreichender Quantität zur Verfügung steht. Wie im Verhandlungsprozess deutlich wurde, war dieses Paradigma selbst in den OECD-Ländern umstritten. Dies manifestiert sich im widersprüchlichen Verhandlungsprozess und schließlich auch im Text des Vertrags z. B. an dem verbrieften Souveränitätsrecht über Energieressourcen. Diese Regelung ist dem liberalen Paradigma fremd und läuft den ursprünglichen Vertragszielen zuwider (vgl. auch Mommer 2000: 31).¹⁸⁷

Mit Blick auf die Akteure kann zusammenfassend festgehalten werden, dass sowohl die EU-Kommission als auch die russländische Delegation die Verhandlungen um den ECT zur Durchsetzung ihrer eigenen Agenda gegenüber den Mitgliedstaaten bzw. den internen Akteuren zu nutzen versuchten. Hauptziel der EU-Kommission war die Etablierung eines zum internen Energiemarkt der EU komplementären multilateralen Regimes für den Handel, Transit und Investitionen in Energierohstoffe, das der EU Vorteile verschaffen würde. Nebenziel der EU-Kommission war es dabei, das innerhalb der EU noch umkämpfte liberale Paradigma auch im EU-Binnenmarkt für Energie stärker zu verankern. So übte die Kommission ihre Rolle als *agenda setter* und Ideenlieferant anfänglich wirkungsvoll aus, indem sie den Lubbers-Plan umdefinierte und so den Vorschlag zu einer Energiecharta eigenen Zielen angleichen konnte. Auch gelang es der EU-Kommission, sich durch schnelles agieren und durch die Nutzung von

¹⁸⁶ Vgl. Final Charter Treaty text sent out to all participants, in: EC Energy Monthly, September 1994, Seite 1. Ein solches Recht war ja auch von einigen EU-Mitgliedern abgelehnt worden.

¹⁸⁷ In der Vorlage für eine Europäische Energiecharta hieß es noch: „Considering that optimum development of natural resources is a sine qua non for attaining the objective of establishing a large European energy market, the signatories agree to facilitate access to resources by the interested operators” (EC (COM(91) 36 final: 10, Hervorh. im Original)). Diese Formulierung wurde in die Energiecharta-Deklaration übernommen, nicht jedoch in den ECT.

Synergieeffekten zwischen internem Energiemarkt und multilateralem Vertrag, die EU als Forum auch für die Energieaußenpolitik zu etablieren – ein Bereich, der bisher unter mitgliedstaatlicher Dominanz gestanden hatte. So akzeptierten die mitgliedstaatlichen Akteure sowohl die Verhandlungsführung durch die Kommission als auch die anfängliche Vertragskontrolle durch die Generaldirektion Energie, bevor 1995 ein neues Sekretariat in Brüssel geschaffen wurde (Matlárý 1997: 76). Die Tatsache, dass die EU-Kommission eigene Präferenzen gegenüber den Mitgliedstaaten verfolgt hat und ihren Aktionsradius durch schnelles und kohärentes Agieren ausweiten konnte, scheint die theoretische Relevanz des Multi-level Governance - Ansatzes für die Erklärung der Energieaußenpolitik zu belegen.¹⁸⁸ Andererseits ist jedoch zu beachten, dass bereits die Neudefinition des Lubbers-Plans entscheidend auf die Unterstützung großer Mitgliedstaaten wie z. B. Großbritannien angewiesen war. Außerdem wurde die Kommission bei der Verhandlungsführung eng von den Mitgliedstaaten kontrolliert, die ihre Präferenzen im Vertrag durchsetzen konnten. Auch die Verhandlungsleitung der Arbeitsgruppen und Konferenzen wurde fast ausschließlich von mitgliedstaatlichen Akteuren durchgeführt. Der Kommission wurde von den mitgliedstaatlichen Akteuren also nur anfänglich bei der Formulierung des ersten Vertragsentwurfs das Feld überlassen, da man sich anscheinend bewusst war, die Vorschläge in den multilateralen Verhandlungen wieder ändern zu können. Die Kommission hatte daher eher die Rolle eines Agenten der Mitgliedstaaten und als Vermittlerin denn als selbständiger Akteur inne. Dort, wo mitgliedstaatliche Akteure eine Einschränkung ihrer Souveränität befürchteten, konnte sich die Kommission nicht durchsetzen. Dementsprechend kann der Liberale Intergouvernementalismus letztlich eine validere Erklärung für das Verhandlungsergebnis geben als der Multi-level Governance - Ansatz.

Mit Blick auf Russland erhoffte sich die wirtschaftsliberal gestimmte russländische Delegation eine Schwächung nationalistischer und protektionistischer Positionen im Inland durch die Unterzeichnung des Vertrags mit wichtigen ausländischen Partnern. Die Rechnung sollte jedoch nicht aufgehen: In Russland hatte sich während des Verhandlungsprozesses die innenpolitische Situation stärker zu Gunsten nationalistischer Kräfte gewandelt und der Beginn des ersten Tschetschenienkriegs war ein weiteres Indiz dafür dass der Bau eines „gemeinsamen europäischen Hauses“ (Gorbačev) doch nicht so reibungslos vonstatten gehen würde wie anfangs erwartet. Der *honeymoon* russländisch-europäischer Beziehungen war eindeutig vorbei (Westphal 2005: 3f). Auch dürften sich nach Abschluss des Privatisierungsprozesses die Interessen aus dem Energiesektor wieder deutlicher artikuliert haben. Zudem wird berichtet, dass die meisten Duma-Abgeordneten offenbar schlecht über die im Vertrag enthaltenen Rechte und Pflichten informiert

¹⁸⁸ Dies sehen die Vertreter des Multi-level Governance Ansatzes jedenfalls selbst so, vgl. Marks et al. (1996: 360).

waren und mit dem Vertragstext wohl nicht viel anfangen konnten.¹⁸⁹ Daher dürfte eine Mischung aus nationalistischen Vorbehalten, Lobbytätigkeit der Gazprom und anderer Akteure und Unkenntnis zur Nichtratifikation des Vertrags geführt haben. Auch als der Vertrag in 2001 der Duma nochmals vorgelegt wurde, konnte die Gazprom ihre ablehnende Haltung gegenüber dem Vertrag majorisieren.¹⁹⁰ Die veränderten Machtverhältnisse in Russland und die konsolidierte Position Russlands im internationalen System machen eine Ratifikation des Vertrages heute nahezu unmöglich,¹⁹¹ denn der ECT würde in der Tat einige Souveränitätsrechte Russlands beschneiden und die Vertragskontrolle einem internationalen Schiedsgericht unterwerfen, wodurch auch die Möglichkeit zu einer politischen Instrumentalisierung des Rechts weitgehend versperrt wäre. Zudem würde das Exportmonopol von Gazprom und 'Transneft' durch TPA gebrochen, was deren Vorteile gegenüber dem fragmentierten europäischen Energiemarkt zunichte machen würde.¹⁹² Die Ratifikation des ECT würde die dem strategischen Paradigma verhaftete Energiepolitik Russlands letztlich in die entgegengesetzte Richtung transformieren.

4.1.2 Energiedialog: Verhandeln ohne Handlungsressourcen

Nachdem die Öl- und Gaspreise in 1999 Rekordhöhe erreicht hatten und deutlich wurde, dass Russland den Energiecharta-Vertrag wohl nicht ohne weiteres unterzeichnen würde, suchte die EU-Kommission nach einem neuen bilateralen Forum zur Kooperation und Verhandlung strittiger Aspekte (Westphal 2007). Ziel der Kommission war auch die Reduktion der Abhängigkeit von den OPEC-Mitgliedern, die auf Grund der hohen Energiepreise besonders deutlich wurde.¹⁹³ Diesem Schritt war die kommissionsinterne Ausarbeitung eines ersten Grünbuchs zur europäischen Energieversorgung vorangegangen, in dem auch die Versorgungssicherheit thematisiert und Dialoge mit den wichtigen Energieversorgern angeregt wurden (EC - COM (2000) 769 final). Dies resultierte im sog. Prodi-Plan, der im Oktober 2000 vom Kommissionspräsidenten auf dem jährlich im Rahmen des bilateralen Partnerschafts- und Kooperationsabkommens (PCA) stattfindenden EU-Russland Gipfel vorgestellt wurde.¹⁹⁴ Prodi schlug vor, zur Lösung strittiger energiepolitischer Fragen im Rahmen des PCA einen europäisch-russländischen Energiedialog zu institutionalisieren. Die EU-Kommission verband mit dem Energiedialog Hoffnungen auf die Durchsetzung des marktliberalen Paradigmas: Integration des russländischen Energiesektors in einen gemeinsamen, rechtlich verregelten paneuropäischen Energiemarkt und die Angleichung

¹⁸⁹ Vgl.: Mixed reception awaits Energy Charter in Russia, in: East European Energy Report, November 1994, S. 5.

¹⁹⁰ Vgl.: Russia: Gazprom unconvinced on Energy Charter benefits, in: East European Energy Report, März 2001.

¹⁹¹ Vgl. oben Abschnitt 3.1.2.2.

¹⁹² Vgl. hierzu auch oben Abschnitt 3.1.2.2.5.

¹⁹³ Vgl. EU Turns to Moscow to Help Solve Energy Supply Problems, in: European Report No. 2532 vom 4.10.2000.

¹⁹⁴ An den Gipfeltreffen nimmt die sog. EU-Troika aus EU-Ratspräsident, Kommissionspräsident und Hohem Repräsentanten für die GASP sowie der russländische Präsident teil.

bisheriger Langzeitlieferverträge für Erdgas mit dem internen Markt.¹⁹⁵ Daneben verfolgte die EU-Kommission weitere Ziele wie die Förderung nachhaltiger Entwicklung und der Unterzeichnung des Kyoto-Protokolls durch Russland (EC - COM (2004) 777 final). Daraufhin wurde der Energiedialog als neues Forum geschaffen, in dem von europäischer Seite der GD Energie und von russländischer Seite der derzeitige Energie- und Industrieminister Viktor Hristenko zusammenkommen (Westphal 2005: 16). Jährlich werden auf den EU-Russland Konferenzen im Rahmen des PCA Fortschrittsberichte vorgelegt.

Der Kommission gelang es also abermals, formale Zuständigkeit im Bereich der Energieaußenpolitik zu erlangen, indem sie den Energiedialog als Teilorgan des PCA konzipierte. Die Frage ist jedoch, ob mit den formalen Kompetenzen auch Handlungsressourcen zur Verfügung der Kommission gestellt wurden. Hier fällt zunächst auf, dass der Kommission außer dem Mandat, Gespräche mit Russland zu führen, keine weiteren Befugnisse im energiepolitischen Bereich übertragen wurden. Auch die tatsächliche Leistung der Institution ist fraglich: Während der Beitritt Russlands zum Kyoto-Protokoll in 2004 gegen die Zustimmung der EU zum russländischen WTO-Beitritt eingetauscht wurde,¹⁹⁶ konnte in den anderen wichtigen Feldern nichts substantielles erreicht werden (vgl. Barysch 2006: 4). Vielmehr setzte Russland seine Positionen gegenüber der EU weitgehend durch (Westphal 2005: 18). Die aktuellen jährlichen „Fortschrittsberichte“ befassen sich nur mit Einzelfragen, von einem gemeinsamen verbindlichen Ordnungsrahmen für Energiehandel ist nicht mehr die Rede.¹⁹⁷ Es liegt daher der Schluss nahe, dass neben der inzwischen stark gesunkenen Kooperationspräferenz auf Seiten Russlands¹⁹⁸ und der generell asymmetrischen Interdependenz der EU die fehlenden Handlungsressourcen der Kommission Grund für die Ineffektivität des Dialogs sind. Denn anstatt die Kommission zu unterstützen, werden von Seiten der Mitgliedstaaten eigene Strategien gegenüber Russland verfolgt, die auf guten persönlichen und wirtschaftlichen Beziehungen aufbauen (Westphal 2007; Barysch 2004: 53f).¹⁹⁹ Das häufig opportunistische Verhalten der einzelnen Mitgliedstaaten gegenüber Russland unterminierte die Autorität der EU als politische Einheit und ihrer Institutionen. Ermöglicht

¹⁹⁵ Die Kommission strebte zu Beginn die Abschaffung solcher Verträge an, die Liefermengen und das Lieferziel auf lange Zeit festlegten und unter denen im Rahmen sog. *destination clauses* der Weiterverkauf von Erdgas untersagt war.

¹⁹⁶ In diesem Zusammenhang ist wichtig zu betonen, dass der Beitritt Russlands zum Kyoto-Protokoll im Prinzip nur Vorteile für Russland birgt, da als Basisjahr die in 1990 emittierten CO₂-Mengen dienen und Russland durch den Zusammenbruch der sowjetischen Industrie heute erhebliche Mengen an CO₂-Kontingenten verkaufen kann.

¹⁹⁷ Dazu dürften auch die im Rahmen des Energiedialogs organisierten „Runden Tische“ beigetragen haben, an denen die CEOs russländischer und europäischer Energiekonzerne gemeinsam mit den Akteuren der Kommission und russländischen Regierung nach Lösungen suchen sollten. Zu erwarten ist hier, dass sich auch auf diesem Wege die gemeinsamen Monopolinteressen europäischer und russländischer Energiekonzerne gegenüber den europäischen Liberalisierungsbestrebungen durchsetzen konnten, vgl. auch Barysch (2004: 36). Die Runden Tische sind als Versuch der Kommission zu werten, sich über die Kooperation mit Unternehmen Handlungsressourcen gegenüber den Mitgliedstaaten zu beschaffen.

¹⁹⁸ Siehe dazu oben Abschnitt 3.1.2.2.

¹⁹⁹ Die Rolle Deutschlands und Frankreichs wird in Kapitel 4.2 eingehend untersucht.

wurde das abweichende Verhalten durch den fehlenden energiepolitischen Konsens und die fehlende Vergemeinschaftung der Energiepolitik. Das Ziel der Kommission, die zumindest bilaterale Institutionalisierung eines transparenten Rechtsrahmens für den Handel und die Investitionen in Energierohstoffe, ließ sich daher auch über den Energiedialog nicht realisieren. Hier wird wiederum die Schwäche der EU-Kommission gegenüber den Mitgliedstaaten sichtbar: Sie konnte sich zwar die formale Kompetenz zur Durchführung der Gespräche sichern, besaß jedoch angesichts der fehlenden Unterstützung durch einige der Mitgliedstaaten kaum Verhandlungsmacht. Die Mitgliedstaaten waren zwar bereit, die Kommission autonom verhandeln zu lassen, stützten sie jedoch nicht mit den nötigen Handlungsressourcen aus. Ein Kompetenztransfer auf europäische Ebene hat nicht stattgefunden. Dies weist wiederum auf die Relevanz des LI für die Erklärung der Energieaußenpolitik hin, denn die Kommission besitzt nur scheinbar eine selbständige Rolle, da sie in ihrer Ausübung essentiell auf die Mitgliedstaaten angewiesen ist. Die mitgliedstaatlichen Akteure sind derweil bestrebt, ihre Souveränität in der Energiepolitik und auch der Außenpolitik gegenüber Russland zu wahren.

Abschließend kann festgehalten werden, dass die funktionalistische Integrationslogik der EU, die eine durch enge Wirtschaftsbeziehungen eingeleitete, allmähliche Annäherung Russlands an westliche Werte und Politikkonzeptionen erwarten ließ, zum Großteil fehlgeschlagen ist. Trotz einer Aufsehen erregenden wirtschaftlichen Entwicklung, die mehr durch die westeuropäische Nachfrage nach Energierohstoffen als durch die Außenpolitik der EU herbeigeführt wurde, entfernen sich Russland und die EU auf der Ebene der Werte immer weiter voneinander.²⁰⁰ Eine politische Annäherung findet nicht statt, die „Partnerschaft“ bleibt rein auf wirtschaftliche Interessen gegründet (Westphal 2005: 31). Doch nicht einmal auf dieser Ebene konkreten Problemlösens funktioniert die Kooperation, da technische Probleme häufig mit größeren politischen Fragen und Streitpunkten verknüpft werden und ein Leitbild der Zusammenarbeit fehlt. Im Bereich der Energiebeziehungen ist es der EU insbesondere nicht gelungen, ihr energiewirtschaftliches Paradigma durchzusetzen, trotzdem die Kommission nicht von diesem Paradigma abwich. Die Ursache hierfür ist einerseits in der Energieabhängigkeit der EU und andererseits im inkohärenten Auftreten der EU gegenüber Russland zu suchen, in dem die Kommission letztlich ohne Handlungsressourcen blieb. Dieser Befund ist wiederum auf den fehlenden Konsens und die fehlende Vergemeinschaftung der Energiepolitik zurückzuführen, wodurch nationale Strategien ermöglicht bzw. noch bestärkt werden. Die Verfolgung nationaler Strategien in der Energieaußenpolitik ist also eng verbunden mit den nationalstaatlichen Präferenzen gegenüber einer Vergemeinschaftung der Energiepolitik, da eine umfassende Übertragung energiepolitischer

²⁰⁰ Dabei braucht auch nicht betont zu werden, dass Russland westliche Werte akzeptiere, da es sie ja „unterschrieben habe“ und lediglich anders interpretiere als der Westen (so jedoch Schneider (2007)). Diese Argumentation verwechselt die formale Anerkennung mit der faktischen Geltung einer Ordnung.

Kompetenzen einer parallelen Verfolgung nationalstaatlicher Politiken den Riegel vorschieben würde. Innerhalb der EU haben jedoch die bedeutenden Veränderungen des strukturellen Kontextes nicht zu einem Konsens unter den Mitgliedstaaten geführt, der eine Vergemeinschaftung der Energiepolitik nach sich ziehen könnte. Dies wäre jedoch Voraussetzung für eine stärkere Verhandlungsposition der EU und auch ein strukturelles Erfordernis angesichts des zusammenwachsenden internen Energiemarkts. Die Antwort der EU auf die externen Herausforderungen bleibt jedoch weiterhin national und disparat, was Russland die optimale Ausnutzung der europäischen Energieabhängigkeit erlaubt. Diese Befunde geben Anlass zu der im weiteren bearbeiteten Fragestellung nach den nationalstaatlichen Außenpolitiken gegenüber Russland und ihren Bestimmungsfaktoren, die Erklärungen für das inkohärente Vorgehen der EU und die unzureichende Vergemeinschaftung der Energiepolitik liefern können.

4.2 Nationalstaaten und europäische Energieaußenpolitik

Auf Ebene der Nationalstaaten wird im Folgenden entlang der in Abschnitt 2.3 vorgestellten Kategorien die Außenpolitik gegenüber Russland mit Bezug zur Sicherung der Energieversorgung analysiert. Über eine Analyse der Akteure soll zudem festgestellt werden, von welchen Interessen diese bestimmt wird. Sofern eine Divergenz außenpolitischer Prioritäten zur EU feststellbar ist, können die Gründe für das inkohärente Auftreten der EU festgestellt werden. Zusätzlich lassen sich Rückschlüsse auf die nationalstaatliche Position zu einer weitergehenden Vergemeinschaftung der europäischen Energiepolitik ziehen, auf die ebenfalls eingegangen wird, die jedoch nicht im Mittelpunkt der Analyse steht.

Dabei können auch die theoretischen Annahmen des LI getestet werden: Mit dem LI lässt sich für die innerstaatliche Präferenzformulierung erwarten, dass die Präferenzen der wirtschaftlichen Akteure vor allem vom transnationalen strukturellen Kontext und den nationalspezifischen Rahmenbedingungen bestimmt werden. Für die staatlichen Präferenzen wird erwartet, dass wirtschaftsstarke, homogene Gruppen mit innerstaatlicher Verankerung im Wesentlichen die staatlichen Präferenzen bestimmen. Sofern solche Gruppen im jeweils betroffenen Sektor nicht ausgemacht werden können, besitzen die politischen Akteure hingegen Spielraum gegenüber den innerstaatlichen Interessengruppen. Im MLG - Ansatz existiert dagegen keine Theorie innerstaatlicher Präferenzformulierung.

4.2.1 Bundesrepublik Deutschland

Zur Liberalisierung des deutschen Stromsektors existieren bereits eine Reihe von (teilweise auch vergleichenden) Studien, die sich der *policy*-Forschung zuordnen lassen und die Wechselwirkungen von Politikprozessen auf nationalstaatlicher und auf EU-Ebene betrachten (Padgett 1992; Matlár 1997; Schmidt 1998; Eising 2000; Renz 2001). Diese Studien geben einen umfassenden

Überblick über die verschiedenen relevanten Akteure und ihre Strategien in der Stromwirtschaft, behandeln jedoch nicht die Energieaußenpolitik.

4.2.1.1 Nationalspezifisches Politikumfeld

Nach der Wiedervereinigung und der EU-Osterweiterung liegt Deutschland im Zentrum der erweiterten Union. Es grenzt an neun Staaten an, acht davon sind Mitglieder der EU. Damit ist Deutschland sowohl für übliche Güter als auch für Energierohstoffe ein wichtiges Transitland, vor allem in Richtung West- und Südeuropa. Die Bundesrepublik ist außerdem der größte Energiemarkt innerhalb der EU und hat daher einen extrem starken Einfluss auf den Energiemarkt und die Energiepolitik der EU (IEA 2007: 7). Die zentrale Lage und Größe der Ökonomie machen das Land für die Energiekonzerne zu einer idealen strategischen Ausgangsbasis für die Expansion in andere EU-Länder.

Deutschland ist absolut gesehen der größte Energiekonsument in der EU. Erdöl hat dabei mit 36 Prozent den größten Anteil an der Energieversorgung, gefolgt von Erdgas mit 23 Prozent. Steinkohle, Braunkohle und Kernkraft liefern jeweils ca. 12 Prozent der verbrauchten Energie. Erneuerbare Energien schließlich steuern ca. 4 Prozent bei. Mit einem Anteil von über 20 Prozent an verbrauchter Endenergie wird ein hoher Anteil der Energieträger in Form von Strom konsumiert.²⁰¹ Die relativ geringfügigen Vorkommen an Energierohstoffen führen dazu, dass Deutschland ca. drei Viertel seines Primärenergieverbrauchs importieren muss.²⁰² Russland ist hierbei mit einem steigenden Anteil von über 34 Prozent an den Gesamtimporten wichtigster Importpartner für Gas und Öl, gefolgt von den Niederlanden und Norwegen, die jeweils ca. 16 Prozent der importierten Energierohstoffe liefern. Wichtige Handelspartner für Erdöl sind außerdem Großbritannien, Libyen und Algerien.²⁰³ Signifikante Ressourcen existieren nur bei Braunkohle, bei der Deutschland weltgrößter Produzent ist, und Steinkohle, von der Deutschland unter den europäischen IEA-Ländern am meisten fördert (IEA 2002: 63). Die Steinkohle ist jedoch in erheblicher Tiefe gelegen, was die Förderkosten drastisch erhöht (Jochem et al. 1996: 68). Außerdem wird mit sinkender Tendenz auch Erdgas gefördert, mit dem Deutschland noch ca. 20 Prozent seines Bedarfs decken kann (IEA 2002: 76).

4.2.1.2 Institutioneller Rahmen

4.2.1.2.1 Politisch-administratives System

Hervorstechend ist zunächst der im Grundgesetz verankerte föderale Aufbau der Bundesrepublik, in der 16 Teilstaaten zusammengeschlossen sind, die im Rahmen ihrer Kompetenzen auch

²⁰¹ Quelle dieser Angaben: BMWi Energiestatistiken, in: <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Energie/energiestatistiken.html>; 21.5.2007.

²⁰² Bei Erdöl beträgt die Importabhängigkeit 97 Prozent, bei Erdgas 83 Prozent, bei Steinkohle 61 Prozent und bei Uran 100 Prozent. Dagegen wird der Bedarf an Braunkohle vollständig selbst gedeckt. Vgl. BMWi/BMU (2006: 5).

²⁰³ Quelle dieser Angaben: BMWi Energiestatistiken, in: <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Energie/energiestatistiken.html>; 21.5.2007.

außenpolitisch tätig werden dürfen. Auch haben die Länder über den Bundesrat Mitwirkungsbe-fugnisse in der Gesetzgebung auf Bundesebene. Durch diese vertikale Machtteilung existiert kein klar umrissenes Zentrum, vielmehr muss im Gesetzgebungsprozess auf vielfältige Interessen Rücksicht genommen werden. Das föderale System der Bundesrepublik sorgt für eine gewisse funktionale Differenzierung auch im Energiesektor. Der Bund besitzt gemäß Art. 74 I Nr. 11 GG die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Energiewirtschaft, kann also die überregio-nalen institutionellen Strukturen weitgehend bestimmen, während die Länder für die Implemen-tierung der Politiken und Ausfüllung etwaiger Gesetzeslücken zuständig sind. Die horizontale Gewaltenteilung wird durch das parlamentarische Regierungssystem gewährleistet, in dem das Parlament relativ weitgehende Kontrollrechte gegenüber der Exekutive besitzt. Der Schwerpunkt der Zuständigkeit für die Außen- und Europapolitik liegt dennoch bei der Exekutive, der Bundestag hat über den Auswärtigen Ausschuss nur geringe Mitwirkungsbefugnis. Die Diskussi-on von Militäreinsätzen der Bundeswehr im Ausland nimmt im Auswärtigen Ausschuss dabei die meiste Zeit ein.²⁰⁴ Nur in Ausnahmefällen (Militäreinsätze) muss das Parlament den Einsatz vorab bewilligen, andere außenpolitische Maßnahmen können von der Exekutive autonom durchge-führt werden. Bei Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen muss die Zustimmung des Parla-ments im Nachhinein eingeholt werden. Die legislative Ebene kann daher im Folgenden auf Grund ihrer geringen Bedeutung für den Fall ausgeblendet werden.

Der Bundeskanzler wird gemäß Art. 63 I GG vom Parlament mit der Mehrheit der Mitglieder gewählt. Die Regierungsspitze wird damit von einer bestimmten Parlamentsfraktion bzw. meist von mindestens zwei zu einer Koalition zusammengeschlossenen Fraktionen bestimmt. Dem Bundeskanzler kommt innerhalb der Exekutive insofern eine zentrale Rolle zu, als er gemäß Art. 64 GG die einzelnen Minister ernennen und entlassen darf. Des weiteren besteht innerhalb der Bundesregierung nach Art. 65 S. 1 GG die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers. Die Richtlinienkompetenz wird jedoch durch das Ressortprinzip aus Art. 65 S. 2 GG eingeschränkt, nach dem jeder Minister seinen Geschäftsbereich selbständig und eigenverantwortlich leitet. Auch werden die Möglichkeiten des Bundeskanzlers durch den Parteienwettbewerb und die üblichen Koalitionsregierungen eingeschränkt, die dem Bundeskanzler kaum Spielraum bei der Auswahl der Minister und der Ausübung der Richtlinienkompetenz lassen, da wichtige Eckpunkte der Politik bereits in Koalitionsverträgen zwischen den Parteien festgelegt werden. Damit sind die grundlegenden Richtlinien der Regierungsarbeit wesentlich von der Parteipolitik bestimmt.

Federführend in der Energiepolitik ist das Wirtschaftsministerium (BMWi). Hier ist die Fachab-teilung III für die Konzeption und Umsetzung von Energiepolitik zuständig (Schumann 2005:

²⁰⁴ Vgl. Auswärtiger Ausschuss – Aufgaben und Befugnisse, in: <http://www.bundestag.de/ausschuesse/a03/aufg/index.html>; 15.6.2007.

96). Das BMWi besitzt damit auch die Zuständigkeit für die Verhandlungsführung im Sachbereich Energiepolitik auf EU-Ebene und vertritt die Interessen der BRD im Ecofin-Rat, dem Rat für Verkehr, Telekommunikation und Energie und dem Rat für Wettbewerbsfähigkeit. Dem Geschäftsbereich des BMWi sind für den Energiesektor bedeutende Bundesbehörden zugeordnet: Die Bundesagentur für Außenwirtschaft, die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe, die Bundesnetzagentur und das Bundeskartellamt. Da die einzelnen Abteilungen in deutschen Ministerien ein hohes Maß an Autonomie genießen, sind auch innerministerielle Interessenkonflikte häufig. So sieht sich die Fachabteilung III des BMWi als Anwältin des leitungsgebundenen Energiesektors und der Kohleindustrie, mit denen enge, klientelistische Verbindungen bestehen. Die Grundsatzabteilung des Ministeriums verfolgt dagegen einen breiteren Fokus und liberale ordnungspolitische Leitbilder (Padgett 1992: 65; Eising 2000: 85). Zur Fragmentierung der Energiepolitik trägt weiter bei, dass das Umweltministerium (BMU) die Zuständigkeit für erneuerbare Energien, Klimaschutz, Kraft-Wärme-Kopplung und die Aufsicht über die Betreiber von Kernkraftwerken innehat. Diese Aufteilung der Zuständigkeiten führte auf Grund unterschiedlicher steuerungspolitischer Zielsetzungen der Ministerien in Vergangenheit häufig zu Konflikten (Schumann 2005: 98). Für die Energieaußenpolitik von Bedeutung sind außerdem verschiedene Referate im Auswärtigen Amt, dort existiert auch eine neue „Arbeitsgruppe Energie“ (AG E). Des weiteren hat das Bundesfinanzministerium die Zuständigkeit für die Unterstützung und finanzielle Absicherung von Investitionsprojekten deutscher Unternehmen im Ausland.

Auf Grund der hohen Bedeutung des Außenhandels ist jedoch für die deutsch-russländischen Beziehungen davon auszugehen, dass abseits der generellen Richtlinien der Außenpolitik, die vom Außenministerium erarbeitet werden, vor allem das BMWi und die ihm beigeordneten Bundesbehörden mit der Koordination der Außenpolitik im Energiebereich befasst sind.²⁰⁵ Diese Annahme wird von der Feststellung unterstützt, dass auf Grund der zunehmenden Komplexität von Außenpolitik eine schleichende Kompetenzverlagerung vom Auswärtigen Amt auf die Fachministerien stattfindet (Eberlei/Weller 2001). Bestätigt wird dies bei einem Blick auf die institutionalisierte Außenpolitik: Vertreter des Wirtschafts- und Finanzministeriums, nicht aber des Umwelt- oder Außenministeriums sind hier in den maßgeblichen Gremien der außenpolitischen Zusammenarbeit mit Russland vertreten (siehe dazu unten Abschnitt 4.2.1.2.3).

4.2.1.2.2 Nationale Sektorregime in der Energiewirtschaft

Im Energiesektor Deutschlands muss zwischen mehreren Sektorregimen unterschieden werden, die jedoch auf Grund der Liberalisierung der Energiewirtschaft begonnen haben zu konvergieren. Die Grenzen der Sektoren bemessen sich dabei nach den Struktureigenschaften der Energieroh-

²⁰⁵ Für außenpolitische Tätigkeiten, die völkerrechtliche Verträge und Übereinkünfte vorbereiten, ist jedoch gemäß § 72 II GGO die Zustimmung des AA einzuholen.

stoffe. Neben den Regimen der einzelnen Sektoren existiert kein übergreifendes energiepolitisches Konzept (Matlár 1997: 34). Diese konzeptionelle Schwäche hat sich durch die Aufteilung der Kompetenzen im Energiesektor zwischen Umwelt- und Wirtschaftsministerium noch verschärft.

Im Erdöl- und Erdölproduktbereich besteht bereits seit geraumer Zeit das Leitbild eines Wettbewerbsregimes, das auf Grund der guten Transporteigenschaften von Erdöl und der Existenz von Erdölmärkten relativ einfach umzusetzen ist. Auf dem deutschen Markt sind multinationale Unternehmen tätig, die unter Aufsicht des Bundeskartellamts stehen. Diese Unternehmen wickeln die gesamte Wertschöpfungskette von der Einfuhr über Raffination bis zum Verkauf an den Endkunden ab und bedienen sich dabei den internationalen Rohölmärkten und Zwischenhändlern. Die Ölförderung, die in Deutschland immer noch in geringem Ausmaß stattfindet, wird hingegen von Unternehmen deutscher Herkunft, wie der BASF-Tochter Wintershall und RWE-Tochter DEA ausgeführt. In den vergangenen Jahren waren im Einklang mit der übergreifenden Tendenz im Energiesektor einige Konzentrationsprozesse in der Branche zu beobachten, wodurch sich die Anzahl der im Ölmarkt tätigen Unternehmen auf einige wenige Tochterfirmen ausländischer, meist multinationaler Konzerne reduzierte.²⁰⁶ Die sektorielle Koordination beschränkt sich auf den Mineralölwirtschaftsverband (MWV).²⁰⁷

Im Braunkohlebergbau herrscht ebenfalls das Leitbild eines Wettbewerbsregimes vor. Dieses ist jedoch mit erweiterter staatlicher Steuerung verbunden, da zumindest in den neuen Bundesländern eine verbindliche Vereinbarung mit dem regionalen Kraftwerksbetreiber Vattenfall über Abnahmemengen für Braunkohle besteht (IEA 2002: 70). Im Braunkohlebergbau sind im Wesentlichen die Stromversorger Vattenfall Europe, RWE und E.ON tätig. Sektorielle Koordinationsmechanismen existieren in Form des Bundesverbands Braunkohle (DEBRIV).

Der Steinkohlesektor wird unter dem Leitbild eines nationalisierten Regimes organisiert, jedoch mit einem monopolistischen Privatunternehmen. Als Steuerungsinstrumente werden verbindliche Abnahmeverträge und Subventionen eingesetzt, mit denen sozialpolitische Ziele verfolgt werden. Das Monopolunternehmen, die Rohöl-Aufsuchungs AG (RAG AG), ist zwar ein Privatunternehmen, jedoch nur durch staatliche Subventionen überlebensfähig, da die Produktionskosten für deutsche Steinkohle den Weltmarktpreis um mehr als das Dreifache übersteigen. Am Unternehmen sind verschiedene Energieversorger, wie RWE und E.ON beteiligt, die somit durch die Steuergelder mitsubventioniert werden.

²⁰⁶ Tätig sind die multinationalen Unternehmen Royal Dutch Shell (Niederlande), BP (Großbritannien), Total (Frankreich), ExxonMobil (USA), Agip (ENI, Italien), ConocoPhillips (USA), OMV (Österreich), Orlen (Polen).

²⁰⁷ Sofern nicht anders angegeben stammen die Angaben dieses Kapitels von den Internetseiten der Unternehmen bzw. Verbände.

Von größerer Bedeutung für die deutsche Energieaußenpolitik ist der leitungsgebundene Energiesektor (Gas- und Elektrizitätswirtschaft). Hier herrschte lange Zeit das Leitbild eines gemischtwirtschaftlichen Regimes vor, dessen Strukturen bis heute nachwirken und daher hier kurz betrachtet werden. Das sektorielle Regime entwickelte sich historisch auf Grund der physikalischen Eigenschaften der leitungsgebundenen Energieträger, die beträchtliche Investitionen in die Infrastruktur erfordern; im Falle der Stromwirtschaft ist außerdem eine technisch aufwendige Synchronisierung von Energieerzeugung und -Verbrauch erforderlich. Daher gilt der Gas- und Stromtransport als natürliches Monopol.²⁰⁸ Das sektorielle Leitbild ist dabei geprägt von der Annahme, dass optimale Versorgung nur durch regionale Monopole, nicht jedoch durch Wettbewerb gewährleistet werden könne.²⁰⁹ Dementsprechend war die Monopolkontrolle bis zur 1998 erfolgten Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes aufgehoben.

Im leitungsgebundenen Energiesektor bestehen bis heute unterschiedliche, historisch gewachsene Unternehmensformen und Steuerungsmechanismen nebeneinander: Auf kommunaler Ebene wurden zunächst öffentliche Unternehmen, die Stadtwerke, gebildet, auf regionaler Ebene bildeten sich private und gemischtwirtschaftliche Unternehmen zur regionalen Verteilung und erst später kamen auf der überregionalen Ebene private Unternehmen hinzu (Eising 2000: 101). Die überregionalen Unternehmen wurden jedoch schließlich mit wachsender Größe der Anlagen zu den bedeutendsten Akteuren im Sektor. Dies resultierte in einem dreistufigen System, in dem die kommunalen Stadtwerke als einzige Anlaufstellen für die örtliche Versorgung konzipiert waren, der aggregierte Bedarf einiger Stadtwerke von regionalen Verteilern gedeckt wurde, die wiederum mit den überregionalen Unternehmen handelten (IEA 2007: 99). Diese Marktstruktur verändert sich seit der Liberalisierung des Sektorregimes dahingehend, dass Stadtwerke und vor allem regionale Verteilerunternehmen zunehmend in die großen überregionalen Konzerne integriert werden.

Als bilaterale sektorielle Koordinationsmechanismen waren Demarkations- und Konzessionsverträge von Bedeutung: Über Demarkationsverträge steckten die überregionalen Versorger ihre Versorgungsgebiete privatrechtlich untereinander ab und durften nur innerhalb des jeweiligen Gebiets tätig werden (Stern 1998: 143). Mit einer Laufzeit von bis zu 50 Jahren hatten die Verträge erhebliche strukturelle Langzeitwirkungen. Über die Konzessionsverträge auf kommunaler Ebene übertrug die Kommunalverwaltung die Versorgung der gesamten Gebietseinheit einem

²⁰⁸ Ein natürliches Monopol liegt vor, wenn auf Grund der hohen Investitionskosten ein Unternehmen die Leistung günstiger anbieten kann als mehrere Unternehmen, die gegeneinander im Wettbewerb stehen. Für die Gewährleistung des Wettbewerbs ist hier dann staatliche Regulierung gefragt, die einen Wettbewerbsmarkt durch Regelung simuliert. Der Staat muss zur Herstellung von Wettbewerb ein Durchleitungspreis festsetzen.

²⁰⁹ Diese Annahme findet sich bereits in der Präambel des seit 1935 bis 1998 gültigen Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG): Der Zweck des Gesetzes bestehe darin „den notwendigen öffentlichen Einfluss in allen Angelegenheiten der Energieversorgung zu sichern und volkswirtschaftlich schädliche Auswirkungen des Wettbewerbs zu verhindern“. Der Wettbewerb wurde also als Bedrohung für eine sichere Energieversorgung angesehen.

einzigsten regionalen Versorger und sicherten sich im Gegenzug einen Anteil an den erwirtschafteten Erlösen. Die daraus resultierenden und im europäischen Vergleich extrem hohen Energiepreise wurden von den Kommunen toleriert, da sie dadurch die Möglichkeit erhielten, im Gegenzug kommunale Einrichtungen wie Sporteinrichtungen oder den öffentlichen Nahverkehr quersubventionieren (Stern 1998: 143; Maichel/Drasdo 2004: 49).²¹⁰ Nach diesem Überblick werden nun die gegenwärtig aktiven wichtigen Akteure im leitungsgebundenen Sektorregime näher betrachtet.

Im Erdgasbereich operieren auf überregionaler Ebene fünf Privatunternehmen, die das Gas mit Hilfe von Hochdruckpipelines überregional verteilen und teilweise auch an Großkunden direkt verkaufen. Nur vier dieser Unternehmen importieren direkt aus dem Ausland. Zudem sind die großen Gasfernleitungen unter duopolistischer Kontrolle der beiden wichtigsten überregionalen Erdgasunternehmen: E.ON Ruhrgas und Wingas (IEA 2007: 108).²¹¹ Die Eigentümerschaft der Netze ist insgesamt stark geprägt von den Strukturen, die während des gemischtwirtschaftlichen Leitbilds geschaffen wurden. Die Marktstruktur hat sich jedoch bereits vor der Liberalisierung des europäischen Energiemarkts gewandelt. Das früher existente Monopol in der überregionalen Verteilung und Versorgung von Industriekunden der Ruhrgas im Westen bzw. VNG in den neuen Bundesländern wurden etwas aufgebrochen, da seit Beginn der 1990er Jahre bedingt durch die Dynamik der Wende und den Ärger über hohe Preise ein regelrechter Bauboom einsetzte, der mit dem Markteintritt von Wingas mehrere parallel laufende Gasfernleitungen bescherte (Stern 1998: 140). Dieser für natürliche Monopole ungewöhnliche und kostspielige Markteintritt, der nicht mit der Schaffung von Zugangsrechten zu bestehenden Pipelines und Regulierung, sondern mit deren Neubau einsetzte, ist auf das rigide deutsche Sektorregime zurückzuführen. Auch ist dieser Neubau von Pipelines nicht mit einer Liberalisierung zu verwechseln: Noch heute sind die Gasfernleitungen von der Netzregulierung ausgenommen und nur einer nachträglichen Kontrolle durch das Bundeskartellamt unterworfen, da ihre Eigentümer E.ON und Wingas sich mit der Ansicht durchsetzen konnten, dass die teilweise parallel verlaufenden Pipelines genügend Wettbewerb erlauben (IEA 2007: 106). Dieser jedoch ist *de facto* nicht möglich, da sowohl die Infrastruktur der Pipelines, die Kostenstruktur und auch das strategische Unternehmensverhalten in diesem faktischen Duopol keine wirksame Konkurrenz zulassen (Hirschhausen et al. 2007).

²¹⁰ Auf Grund dieses gegenüber dem Wettbewerb grundsätzlich negativ eingestellten Sektorregimes kann der Wechsel zu einem Wettbewerbsregime innerhalb der EU durchaus als Paradigmenwechsel für Staat und Industrie in Deutschland bezeichnet werden. Der Übergang zu einem neuen Leitbild gestaltete sich als ein sehr langwieriger Prozess und ist noch nicht abgeschlossen, vielmehr droht eine zunehmende Konzentrationstendenz auf vertikaler und horizontaler Ebene die Liberalisierungsziele zu unterlaufen – vgl. Schulten (2004); IEA (2007); Heuraux (2004). Kernpunkt ist dabei die Frage des Netzzugangs, denn die Netzeigentümer wurden verpflichtet, ihre Netze für Drittparteien zu öffnen, was wiederum eine strenge Kontrolle der veranschlagten Durchleitungspreise verlangt. Diese ist jedoch bisher nicht erfolgt. An dieser Stelle kann jedoch keine ausführliche Darstellung der Strommarktliberalisierung, vgl. hierzu: Matlár (1997); Eising (2000); Renz (2001); Heuraux (2004).

²¹¹ Daneben sind noch die französische Gaz de France Deutschland Transport und die italienische ENI Gas & Power an jeweils einem Betreiberkonsortium der Pipelines MEGAL und TENP beteiligt, jedoch nur als Minderheitsaktionär, um die Durchleitung russländischen bzw. niederländischen Erdgas' nach Frankreich und Italien zu gewährleisten.

Traditionell unangefochtener Spieler im Erdgassektor mit einem Leitungsnetz von über 11.000 km und einem Marktanteil von 55 Prozent am gesamtdeutschen Erdgasabsatz ist die E.ON Ruhrgas AG (IEA 2007: 99). Bevor in den 1990er Jahren andere Marktteilnehmer auf den Gasmarkt drängten, war die Stellung der Ruhrgas AG noch wesentlich stärker als heute. Das Unternehmen wurde im Jahre 2003 nach Ministererlaubnis von der E.ON-Konzernholding aufgekauft.²¹² Das Unternehmen bezieht Erdgas vor allem aus Russland (28 Prozent), Norwegen und den Niederlanden. Ruhrgas und Gazprom kooperieren seit 1969, als die Erdgasversorgung Deutschlands mit dem Erdgasröhrengeschäft aufgenommen wurde (Westphal 2007). Schon damals führte die Ruhrgas AG als größtes deutsches Erdgasunternehmen die Verhandlungen mit der Sowjetunion stellvertretend für die westeuropäischen Gasversorger und kann so auf eine lange Tradition an Lieferbeziehungen mit Russland zurückblicken (Lucas 1985: 196f). Heute bestehen langfristige *take-or-pay*²¹³ Lieferverträge der Gazprom mit E.ON Ruhrgas, die im August 2006 bis 2036 verlängert wurden. Außerdem wurden im Rahmen der gemeinsam mit Gazprom und BASF finanzierten Nord Stream-Pipeline durch die Ostsee zusätzliche Liefermengen bis 2036 festgeschrieben.²¹⁴ Die Betreibergesellschaft der Nord Stream hat ihren Sitz in Zug/CH und ist ein Gemeinschaftsprojekt von Gazprom (51 Prozent), E.ON Ruhrgas und Wintershall/BASF (jeweils 24,5 Prozent).²¹⁵ E.ON Ruhrgas ist außerdem mit 6,43 Prozent größter ausländischer Anteilseigner an der russländischen Gazprom und stellt mit dem Vorstandsvorsitzenden Burkhard Bergmann das einzige ausländische Aufsichtsratsmitglied. Die besonders engen Beziehungen zur Gazprom und die Größe des Konzerns machen E.ON Ruhrgas zu einem bedeutenden Spieler auf dem EU-Markt (Westphal 2007). Auf Grund seiner Einbindung in den E.ON-Konzern und der EU-Osterweiterung kann das Unternehmen heute eine internationale Expansionsstrategie verfolgen und hält Unternehmensbeteiligungen in vielen Ländern der EU.

Zweitgrößter Erdgasimporteur ist Wingas mit einem Netz großen Durchmessers von über 2.000 km Länge und einem Marktanteil von 11 Prozent am insgesamt umgesetzten Erdgas (IEA 2007:

²¹² Der damalige Wirtschaftsminister Werner Müller, rechtfertigte die Erlaubnis mit dem „überragenden Interesse der Allgemeinheit“ an der Übernahme. Es sollte ein europaweit konkurrenzfähiger *national champion* entstehen, der die Versorgungssicherheit gewährleisten könne. Vgl.: Letzte Instanz Ministererlaubnis, in: TAZ vom 15. 1. 2003, S. 18. Die Begründung greift auf das u. a. auch in Frankreich vorherrschende Denkmuster zurück, dass nur nationale Unternehmen Versorgungssicherheit gewährleisten können und daher vor eine Übernahme geschützt werden müssten. In einem liberalisierten Markt geschehe dies am Besten durch die Bildung großer Einheiten, um eine Übernahme zu erschweren und die Möglichkeiten zur Expansion ins Ausland zu vergrößern.

²¹³ Hier gilt das Prinzip, dass feste jährliche Liefermengen vertraglich vorgegeben sind, die abgenommen werden müssen, in jedem Fall muss jedoch eine Zahlung der vereinbarten Mengen erfolgen.

²¹⁴ Vgl. E.ON Ruhrgas: Meilenstein für Europas Versorgungssicherheit, in: <http://www.eon.com/de/presse/news-show.do?id=7569>; 30.5.2007.

²¹⁵ Interessant ist hier, dass der Geschäftsführer der Nord Stream AG, Matthias Warnig, in der DDR beim Ministerium für Staatsschutz in der Hauptverwaltung Aufklärung für Industriespionage in Westdeutschland zuständig war. Hierher soll auch sein enges Verhältnis zu Vladimir Putin rühren, das Warnig nach der Wende als Chef der Dresdner Bank Russland in St. Petersburg vertiefen konnte. Vgl. hierzu: Mehr als Peanuts: Korruption und Wirtschaftskriminalität, in: <http://www.dradio.de/dlf/sendungen/hiwi/437737/>; 4.6.2007; Stent (2007: 451).

98f). Wingas wurde 1993 gegründet und wohl mit erheblichen finanziellen Ressourcen ausgestattet, da es sofort mit dem Bau eigener Pipelines beginnen konnte (IEA 2002: 74). Wingas besitzt daher als einziges überregionales Gasunternehmen auf dem deutschen Markt sein gesamtes Hochdruckpipelinennetz im Alleineigentum. Das Unternehmen bezieht hauptsächlich russländisches Erdgas, aber auch Gas aus Großbritannien. Wingas ist sowohl im Transport als auch im Großkundengeschäft tätig und konnte seit seinem Markteintritt im Jahre 1993 viele Stadtwerke und Industriekunden gewinnen. Das Unternehmen betreibt zudem den größten Erdgasspeicher innerhalb der EU und plant Investitionen in weitere große Speicher. Die Wingas ist ein *joint venture* der deutschen Wintershall und der Gazprom Germania, die jeweils 50 Prozent der Aktien halten.²¹⁶ Gazprom Germania ist ein Tochterunternehmen der Gazprom und soll als „Bindeglied zwischen dem größten Erdgasproduzenten der Welt [...] und den jeweiligen Verbrauchermärkten“²¹⁷ fungieren.²¹⁸ Wintershall ist die Explorations- und Fördertochter der BASF, die auch an der Nord Stream AG beteiligt ist.²¹⁹ Mit Russland bestehen langfristige *take or pay* Lieferverträge bis zum Jahr 2030. Wingas war außerdem das erste Unternehmen, das sich mit langfristigen Verträgen zur Abnahme von Erdgas aus der geplanten Nord Stream Pipeline verpflichtete. Die Geschäftsstrategie sieht über die bestehenden Engagements in Großbritannien und Belgien eine Penetration weiterer Märkte der EU vor, da hier die größte Absatzsteigerung zu erwarten ist. Hierzu sind Investitionen in weitere Pipelines geplant.²²⁰ Weitere Gemeinschaftsunternehmen von Gazprom und Wintershall (jeweils 50 Prozent) sind das in Kassel registrierte Wintershall Erdgas Handelshaus GmbH (WIEH) und das Wintershall Erdgas Handelshaus Zug AG (WIEE),²²¹ die in Rumänien, Bulgarien und der Ukraine aktiv ist. Zweck des WIEH ist die Vermarktung von russländischem Erdgas, das nicht von Wingas vertrieben wird.

Drittwichtigstes Unternehmen ist die EWE AG, die vor allem im Norden und seit der 2004 erfolgten Übernahme der Transportsparte der VNG, ontras, auch im Osten der Bundesrepublik tätig ist. ontras VNG setzt ca. 10 Prozent des insgesamt in Deutschland verbrauchten Erdgases um (IEA 2007: 99) und verfügt über 7.100 km Transportnetze ausschließlich in den neuen

²¹⁶ Vorsitzender der Wingas ist Artur Šahdinarov, der schon bei seiner Tätigkeit beim sowjetischen Gasexporteur *Sojuzgazeksport* mit den Exporten nach Westeuropa betraut war. Vgl. <http://www.labyrinth.ru/content/card.asp?cardid=42448>; 22.5.2007.

²¹⁷ Firmenhomepage, abrufbar unter <http://www.gazprom-germania.de/german/>; 21.5.2007.

²¹⁸ Der „Direktor Finanzen und Controlling“ der Gazprom Germania, Felix Strehober, soll beim Ministerium für Staatssicherheit in der Devisenbeschaffung tätig gewesen sein. Vgl.: Stasi-Vorwürfe gegen Gasprom-Manager, in: Spiegel Online, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,390920,00.html>; 11.5.2007.

²¹⁹ Wintershall ist auch einziger deutscher Explorationspartner der Gazprom und hält Beteiligungen am Feld Novyj Urengoj und Južno Russkoje. Vgl. Westphal (2007).

²²⁰ So Rainer Seele, Sprecher der Geschäftsführung der Wingas auf einer Pressekonferenz am 14.6.2007 in Moskau.

²²¹ Das WIEE scheint nur *pro forma* eine eigene Geschäftsführung zu haben, im schweizerischen Handelsregister sind jedoch auch Vertreter der Wingas eingetragen. Die Gesellschaft hat ihren Sitz in Zug/CH im gleichen Gebäude wie die Nord Stream AG.

Bundesländern. Allerdings besitzt ontras VNG keinen direkten Zugang zu Importleitungen und ist daher auf Durchleitungsvereinbarungen angewiesen. ontras VNG importiert mit 44 Prozent den größten Anteil ihres Erdgases aus Russland, jeweils 28 Prozent kommen aus Norwegen und Deutschland. Auf Grund der fehlenden Importmöglichkeiten bestehen jedoch keine direkten Lieferverträge mit Gazprom, sondern mit dem Zwischenhändler WIEH, mit dem Lieferungen bis 2030 vereinbart wurden. Der Mutterkonzern EWE ist ein Mischkonzern, der sowohl die Strom, als auch die Gasversorgung in seinem Gebiet bereitstellt und Beteiligungen an mehreren regionalen Telefongesellschaften hält. Die EWE ist in kommunalem Eigentum der Städte und Landkreise zwischen Ems und Weser. Das Unternehmen expandiert zunehmend in angrenzende osteuropäische Märkte, vor allem nach Polen.

Viertgrößtes Transportunternehmen mit einem Netz (größtenteils geringeren Durchmessers) von über 3.000 km in Nordwestdeutschland ist die niedersächsische BEB. Die BEB ist reines Transportunternehmen und nicht im Endkundengeschäft tätig, weshalb das Unternehmen die transparentesten Regeln für TPA formuliert hat (IEA 2007: 101). Die BEB ist außerdem als *joint venture* von Esso (ExxonMobil) und Shell einziges Unternehmen mit ausländischer Eigentümer-schaft im deutschen Erdgastransport. Esso und Shell halten jeweils 50 Prozent der Aktien. Die BEB ist nur in Deutschland tätig und transportiert hauptsächlich das von ExxonMobil in Deutschland geförderte Erdgas. Dazu bezieht es kleinere Anteile aus den Niederlanden und Norwegen und hat direkten Zugang zu den Importpipelines.

Die verbleibende Transportleistung entfällt auf den großen Energiekonzern RWE, der vor allem im Stromgeschäft tätig ist und über ca. 4.000 km Hochdrucknetze vor allem in Nordrhein-Westfalen verfügt. Diese Pipelines sind jedoch von geringem Durchmesser und dienen daher nicht primär dem Ferntransport von Gas, sondern der Belieferung von Endkunden. RWE hat Zugang zur Importpipeline aus Norwegen und den Niederlanden. Die Aktien der RWE sind zur Hälfte in Streubesitz, ca. ein Fünftel der Aktien wird von Städten und Gemeinden gehalten, das Versicherungsunternehmen Allianz hält über elf Prozent der Aktien (Schiffer 2002: 172).

Im lukrativen Stromsektor ist eine noch viel größere Konzentration zu beobachten als im Gassektor. Im Hochspannungsbereich existieren mittlerweile nur noch vier Unternehmen, die ca. 83 Prozent der realen Stromerzeugung und das gesamte überregionale Hochspannungsnetz kontrollieren. Auch hat eine vertikale Konzentration stattgefunden, denn heute sind über 200 Stadtwerke mit den großen Versorgern verbunden. Regionale Verteiler wurden ebenfalls in großem Stil von den Konzernen RWE und E.ON aufgekauft, da diese ein wichtiges Bindeglied zwischen Hersteller und Endverbraucher sind. Deutschland ist mit einem Anteil von knapp 19 Prozent an der gesamten Stromerzeugung in der EU-27 der größte Stromproduzent, gefolgt von

Frankreich.²²² Dabei kontrollieren die beiden größten Unternehmen, RWE und E.ON gemeinsam über 50 Prozent der Stromproduktion, 70 Prozent des Hochspannungsnetzes und 50 Prozent des Mittel- und Niederspannungsnetzes in Deutschland (IEA 2007: 30). Daher kann von einem Duopol auf dem deutschen Strommarkt gesprochen werden (Schulten 2004: 70).

Größter Stromproduzent ist RWE mit einem Marktanteil von 31 Prozent. Zur Befeuerung der Kraftwerke dient zu ca. 45 Prozent selbst geförderte Braunkohle. RWE kontrolliert die Hochspannungsnetze vor allem im Westen des Landes und einen kleinen Teil Südbayerns und verfolgt eine Expansionsstrategie in europäische Märkte.

Zweitgrößter Stromproduzent ist die E.ON AG mit einem Marktanteil von 20 Prozent. E.ON entstand im Jahre 2000 aus einem Zusammenschluss der Unternehmen VEBA und VIAG. Seit der Fusion mit der Ruhrgas AG ist E.ON das größte Energieunternehmen in Europa (Schumann 2005: 133). Die Aktien der E.ON sind zum Großteil im Streubesitz, 25,5 Prozent werden von Versicherungsunternehmen und Vermögensverwaltungen gehalten (Schiffer 2002: 172). E.ON kontrolliert heute einen wesentlichen Teil des Netzes in den alten Bundesländern, das Netz reicht von der Grenze Dänemarks bis an die bayrische Südgrenze. E.ON versteht sich als multinationaler Konzern und verfolgt eine ambitionierte Expansionsstrategie in die Märkte Europas, Russlands, der Türkei und in die USA, da es in Deutschland nur noch geringes Wachstumspotential sieht. In der Tschechischen Republik und in Ungarn hat E.ON bereits einen Marktanteil von mehr als 26 Prozent (Ströbele 2004: 86).

Drittgrößter Produzent mit einem Marktanteil von 13 Prozent ist Vattenfall Europe AG. Das Unternehmen entstand 2002 aus der Hamburger HEW und den in den neuen Bundesländern tätigen Vereinigten Energiewerken, die auch den Braunkohletagebau in der Lausitz kontrollierten. Im Jahre 2003 wurde außerdem die Berliner BEWAG erworben. Das Unternehmen besitzt die gesamten Hochspannungsnetze in den neuen Bundesländern, Berlin und Hamburg. Vattenfall Europe ist eine Tochter des schwedischen Staatsunternehmens Vattenfall AB.

Viertgrößter Stromkonzern mit abnehmender Bedeutung ist schließlich EnBW mit einem Marktanteil von 10 Prozent. EnBW besitzt das Leitungsnetz in Baden-Württemberg und wird von der französischen EdF kontrolliert. Die restliche Stromproduktion wird von kleinen Produzenten vorgenommen (z. B. Steag AG, EWE, DB AG, Industrie, Erzeuger erneuerbarer Energien).

Betrachtet man den leitungsgebundenen Energiesektor insgesamt, fällt die hohe Unternehmenskonzentration auf. Diese wird noch durch Überkreuzbeteiligungen und vertikale Integration verstärkt (IEA 2002: 75; 2007: 135). Die größten Stromversorger, E.ON und RWE, sind auch im Gasgeschäft tätig; E.ON Ruhrgas ist der mit Abstand größte Gasversorger Deutschlands. Als vom

²²² Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Daten des Eurostat.

Stromsektor unabhängiger machtvoller Spieler im Gassektor existiert lediglich noch Wintershall/BASF, der durch seine enge Kooperation mit Gazprom ebenfalls außenpolitische Relevanz besitzt.

Die multilaterale Koordination im Gas- und Stromsektor erfolgt über eine Vielzahl von Verbänden, bei denen jedoch ebenfalls Konzentrationstendenzen zu erkennen sind. Die Elektrizitätsunternehmen sind zu 95 Prozent im gesamtsektoriellen Verband VDEW organisiert. Der Verband erfüllt einerseits eine Informations- und Beratungsfunktion gegenüber seinen Mitgliedern, andererseits dient er als politische Interessenvertretung der gesamten Elektrizitätswirtschaft. Zur Erfüllung dieser Funktion steht der VDEW in kontinuierlicher Beziehung zur ministeriellen Arbeitsebene und zu Entscheidungsträgern auch auf europäischer Ebene und verfügt über etablierte Beziehungen zum BMWi (Schumann 2005: 141).

Daneben existieren verschiedene subsektorielle Verbände, die die Interessen der einzelnen am Markt tätigen Unternehmensgruppen vertreten. Hier ist zum einen der VRE zu nennen, in dem die großen überregionalen Energieversorger und regionalen Übertragungsunternehmen organisiert sind. Außerdem existiert seit der Strommarktiliberalisierung der VDN, in dem alle Netzbetreiber organisiert sind. Im VKU sind die kommunalen Versorger zusammengeschlossen. Relativ neu ist der BNE, der ausschließlich die Interessen der durch die Liberalisierung der leitungsgebundenen Energiemärkte neu entstandenen Versorger ohne eigenes Leitungsnetz vertritt. Daneben existieren noch subsektorielle Verbände, die sich nach Art der Stromerzeugung organisieren: Der BEE ist der Dachverband von Erzeugern aller regenerativen Energien, das Deutsche Atomforum vertritt die Interessen der Atomwirtschaft. Dieser Überblick zeigt, dass der leitungsgebundene Energiesektor einen sehr hohen Organisationsgrad aufweist, der noch durch Vernetzungen und Kooperationen zwischen den Verbänden gestärkt wird (Renz 2001: 78). Doppelmitgliedschaften im subsektoralen Verband und im Spitzenverband sind üblich (Brand/Corbach 2005: 268). Die bestehenden engen Verbindungen zwischen VDEW, VRE, VDN und dem Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft, die alle in einem Gebäude in Berlin residieren, gipfeln mit dem Zusammenschluss dieser Verbände zum Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW) im Juni 2007. Dies verdeutlicht abermals den hohen Organisationsgrad und die enge Vernetzung von Gas- und Elektrizitätswirtschaft in Deutschland. Deutlich distanzierter sind die Beziehungen dieser Gruppe zum VKU, da die kleinen kommunalen Versorger häufig andere Interessen verfolgen als die großen privaten Unternehmen (Schumann 2005: 144). Es versteht sich von selbst, dass auch der BNE auf Grund der Interessenlage deutliche Distanz zu den übrigen sektoriellen Verbänden wahrt. Ein hier nicht im Detail betrachteter Umstand ist außerdem die Konzertierung des Energiesektors mit den

Gewerkschaften, deren Funktionäre vielfach in den Leitungsgremien der Konzerne sitzen und so zusätzliche Kanäle für die Interessenvertretung der Energiewirtschaft öffnen (Suding 2004: 95).

Die großen Verbundunternehmen im leitungsgebundenen Energiesektor haben bei der Interessenvertretung erhebliche strukturelle Vorteile gegenüber kleineren Unternehmen: Auf Grund ihrer Größe dominieren sie die verbandspolitischen Aktivitäten und werden auf Grund ihrer umfangreichen Ressourcen zusätzlich noch als direkter Gesprächspartner der Ministerien herangezogen. Sie besitzen so im Gegensatz zu kleineren Mitspielern zwei verschiedene Strategieoptionen: Die Formulierung einer Verbandsposition innerhalb des Dachverbands VDEW (künftig BDEW) oder, für den Fall dass unter den Mitgliedern des Verbandes keine Einigung erzielt wird, die direkte Einflussnahme bei Ministerialbeamten und Abgeordneten. Über diese Ausstiegsoption sind die großen Unternehmen in der Lage, die verbandspolitische Diskussion zu monopolisieren und ihre Interessen auch innerhalb der Verbände durchzusetzen, was sich empirisch belegen lässt (vgl. Eising 2000: 112).

Die hohe Organisation des Sektors und die Konzentration auf wenige wichtige im Sektor tätige Wirtschaftsakteure lässt mit dem LI wenig Spielraum der staatlichen Akteure gegenüber gesellschaftlichen Präferenzen erwarten. Die Präferenzen der Wirtschaftsakteure müssten demnach staatliche Präferenzen weitgehend bestimmen.

4.2.1.2.3 Koordination staatlicher und privater Akteure

Für diese Arbeit ist besonders die Koordination privater Akteure mit den Ministerien, hier speziell mit dem Wirtschaftsministerium bedeutsam. Formell wird die Beteiligung von Verbänden und Fachkreisen auf ministerieller Ebene von § 47 GGO geregelt, der es dem Ermessen der Ministerialbeamten überlässt, welchen Verbänden zu welchem Zeitpunkt ein Gesetzesvorschlag zugeleitet wird bzw. wann Anhörungen stattfinden. Diese soll jedoch „frühzeitig“ erfolgen. Von ihrem Selbstverständnis her zeichnet sich die deutsche Ministerialbürokratie generell durch ein begrenztes Elitebewusstsein aus, da sie keinen spezialisierten Ausbildungsweg durchläuft und daher vor der Rekrutierung relativ heterogene Ausbildungswege aufweist. Daher sind die Verwaltungsbeamten meist offen gegenüber externen Anforderungen sowohl der Konzerne als auch anderer gesellschaftlicher Akteure (Schumann 2005: 107).

Beziehungen von Interessenverbänden und Unternehmen zur Ministerialverwaltung sind für erstere besonders wertvoll, da die Beamten meist dauerhaft tätig sind und so der Aufbau belastbarer Vertrauensbeziehungen ermöglicht wird (Berger 2004a: 85). Die Beziehungen sind durch ein hohes Maß an gegenseitiger Ressourcenabhängigkeit gekennzeichnet, denn die Ministerialbürokratie ist häufig auf die Expertise der Verbände angewiesen, an politischen Informationen und am Konsens mit den Verbänden interessiert, auch um die Implementationsfähigkeit der Vorhaben zu

gewährleisten (Mann 1994: 175f).²²³ Die Verbände ihrerseits streben natürlich eine Beeinflussung des politischen Prozesses an und erwarten einen „kontinuierlichen Zufluss nützlicher Informationen aus den politischen Entscheidungszentren“ (Berger 2004a: 84; Schumann 2005: 107), auch außerhalb konkreter Gesetzgebungsvorhaben. Diese Beziehung kann zu unterschiedlichen Politikergebnissen führen: Am einen Ende des Kontinuums profitiert der Formulierungsprozess von der Expertise der Interessengruppen und bringt ein optimales, gemeinwohlorientiertes Ergebnis hervor, das andere Extrem ist die Dominanz partikularer Interessen. Diese beiden Pole korrespondieren mit der Abhängigkeit staatlicher Akteure von den privaten Mitspielern der Politikgemeinschaft, die in Extremfällen die Steuerungsressourcen der staatlichen Akteure völlig konsumieren kann. Sind die autonomen Steuerungsressourcen zu gering, kann ein vollständiges *capturing* politischer Ergebnisse durch Partikularinteressen erfolgen (vgl. Reiche 2005: 242f).

Die oben dargestellte starke sektorielle Konzentration und hoch organisierte multilaterale Koordination durch Verbände im leitungsgebundenen Energiesektor und im Steinkohlebergbau hat die Bildung einiger enger sektorieller Politikgemeinschaften von Interessenverbänden, Unternehmen, Wissenschaft und Ministerialverwaltung ermöglicht. Dies gilt weniger für die multinational organisierte Ölwirtschaft, die jedoch auch keine vergleichbare Geschlossenheit zeigt (Suding 2004: 94). Hier wird der Nachteil international tätiger Akteure ohne langjährige gesellschaftliche Verankerung deutlich, die keinen mit nationalen Wirtschaftsakteuren vergleichbaren Zugang zum politischen System erlangen können (Moravcsik 1998: 488). Der Steinkohlewirtschaft ist demgegenüber – auch auf Grund des Einflusses der hier nicht näher betrachteten Arbeitnehmerinteressen – für lange Zeit ein vollständiges *capturing* der Steinkohlepolitik gelungen (Reiche 2005: 243).

Das föderale System der Bundesrepublik zeigt sich als besonders empfänglich für die hoch organisierten Interessen des leitungsgebundenen Energiesektors, da ein in der Exekutive bereits fragmentierter Akteur den gut organisierten Konzerninteressen gegenübersteht. Wie bereits oben angedeutet, bestehen inhaltliche Konflikte innerhalb des BMWi, hinzu kommen inhaltliche und Kompetenzkonflikte zwischen den Bundesministerien und zwischen föderaler und teilstaatlicher Ebene. Die staatlichen Steuerungsressourcen sind daher schwach ausgeprägt. So wurde bei den Liberalisierungsversuchen des leitungsgebundenen Energiesektors deutlich, dass „the big utilities set the parameters of energy policy, and no state agency has the capacity or will to impose policy on the sector“ (Padgett 1992: 70). Wesentlich für den Erfolg der großen Gas- und Stromversorger ist dabei die intime Verbindung zur Abteilung III des BMWi, zu der Beziehungen sowohl auf Staatssekretärebene als auch auf Ebene der Ministerialbeamten bestehen (Padgett 1992: 70).

²²³ Die Attraktivität eines Verbandes oder Unternehmens für die politischen Akteure steigt mit dessen Handlungsressourcen an, da sich mit zunehmenden Ressourcen auch die Umsetzungsfähigkeit des Akteurs erhöht.

Diese Beziehungen sind gegenüber Interessen Dritter stark exklusiv (Eising 2000: 111). Durch die hoch organisierten Sektorinteressen, die geringe Zahl relevanter Marktakteure und die geringen Steuerungsressourcen des Ministeriums bildete sich hier analog zum Steinkohlesektor eine stark geschlossene Politikgemeinschaft heraus, die einerseits auf Ressourcentausch, andererseits auf ein hohes Maß an Vertrauen zwischen den Teilnehmern gegründet ist. Der Erfolg der großen Energieversorger spiegelt sich in der langsamen realen Liberalisierung des Strom- und Gasmarkts wider, die bis 2005 auf einer dysfunktionalen privatwirtschaftlichen Vereinbarung zwischen den Versorgern beruhte. Auch mit der Einrichtung einer Regulierungsbehörde im Jahre 2005 scheint sich der Markt nicht wesentlich belebt zu haben, da das überarbeitete EnWG keine scharfen Preiskontrollen zulässt. Von einem vollständigen *capturing* des Staates kann im leitungsgebundenen Energiesektor jedoch nicht gesprochen werden, da es staatlichen Akteuren auch mit Unterstützung der energieverbrauchenden Industrie gelungen ist, in kleinen Schritten die Anfänge eines Wettbewerbsregimes einzuführen.

Die großen Energieunternehmen erlangen darüber hinaus auf Grund ihrer hervorstechenden gesamtwirtschaftlichen Bedeutung und personellen Verflechtungen teilweise direkten Zugang zur Ministerebene und zum Bundeskanzler. Dies zeigt schon die hohe Zahl an „Energiegipfeln“, die vom BMWi oder vom Bundeskanzler gemeinsam mit den Vorsitzenden der Energieunternehmen abgehalten wurden, um den Sektor politisch zu steuern.²²⁴ Unter der Regierung Schröder erreichte der Grad an personeller Verflechtung von Exekutive und Energiewirtschaft mit Bundeskanzler Schröder, Wirtschaftsminister Müller und Staatssekretär Tacke ihren vorläufigen Höhepunkt, ist heute jedoch noch immer bedeutend (vgl. Greenpeace 2007).

Der außenwirtschaftliche Entscheidungsprozess wird generell ebenfalls in hohem Maße von den Politikgemeinschaften zwischen Ministerialbürokratie und den Industrieverbänden bestimmt und ist von der Öffentlichkeit weitgehend abgeschottet. Die Gewerkschaften spielen eine geringe Rolle, sind aber generell mit außenwirtschaftlicher Expansion einverstanden (Kreile 1999: 49). Im Bezug auf Russland werden die außenwirtschaftlichen Interessen der Energiewirtschaft vom Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft vertreten, der u. a. vom BDI getragen wird und 1952 mit Zustimmung der Bundesregierung gegründet wurde. Der Ausschuss spielt eine herausragende Rolle in der deutschen Außenpolitik: In den ersten Jahrzehnten nach der Gründung verhandelte er als „quasi-amtliches Organ in den internationalen Beziehungen“ (Tudyka, zit. nach Bühner 2007: 294) selbständig mit der Sowjetunion, wenn auch in Absprache mit dem BMWi und Auswärtigen Amt (vgl. Heintzen 1989: 45). Der Verband versteht sich heute als Interessenvertretung der deutschen Unternehmen auf den schwierigen Märkten der EU-Nichtmitgliedsstaaten in Osteuropa und wirbt damit, ein „Netzwerk an Kontakten zu Regierungsstellen und Wirtschafts-

²²⁴ Eine Übersicht für das EnWG findet sich bei Gammelin/Hamann (2005: 209ff).

vertretungen in Deutschland sowie in den Ländern und Regionen“ zu pflegen und den Zugang zu institutionalisierten Dialogen mit amtlichen Stellen zu koordinieren.²²⁵ Wichtige Verbandsmitglieder sind die großen Energieversorger, die Energieressourcen aus Russland beziehen (E.ON Ruhrgas, RWE, Deutsche BP, Wintershall, BASF, VNG, EnBW). Der Vorstandsvorsitzende der E.ON Ruhrgas AG, Burkhard Bergmann, ist stellvertretender Vorsitzender des Verbands und Sprecher des Länderkreises Russland. Weitere Möglichkeiten zur Beeinflussung der Außenpolitik bieten sich im offiziellen Außenwirtschaftsbeirat des BMWi, in dem wichtige Unternehmensvertreter, wie Burkhard Bergmann von E.ON Ruhrgas oder Vertreter von Vattenfall Europe, vertreten sind.

In Russland selbst werden die Interessen der deutschen Wirtschaft von zwei Institutionen vertreten: Die Delegation der Deutschen Wirtschaft in der Russischen Föderation ist eine Einrichtung des DIHT und dient als Anlaufstelle für Informationen und als Repräsentanz der deutschen Wirtschaft im Allgemeinen. Zusätzlich existiert der VDW, der die Interessen der in Russland tätigen deutschen Unternehmen vertritt und darüber hinaus Dienstleistungsfunktionen wahrnimmt.

Dieser Überblick über die zwischen Wirtschaftsakteuren im Energiesektor und politischen Akteuren entstandenen Koordinationsmuster bestätigt im Wesentlichen die Annahmen des LI, auch wenn dieser keine Koordinationsmuster untersucht, sondern eine einfache Kausalkette zwischen gesellschaftlichen und staatlichen Präferenzen aufstellt. Die vorherrschenden Koordinationsmuster bestätigen jedoch die Annahme, dass starke gesellschaftliche Interessen in der Lage sind, Präferenzen staatlicher Akteure wesentlich zu bestimmen.

4.2.1.2.4 Institutionalisierung außenpolitischer Beziehungen zu Russland

Von besonderer Bedeutung für diese Arbeit sind die außenpolitischen Beziehungen zu Russland und der Grad ihrer Institutionalisierung. Deutschland baute bereits frühzeitig Handelsbeziehungen mit der Sowjetunion auf und versuchte immer wieder, die wirtschaftlichen Austauschprozesse für politische Ziele zu nutzen. Handel mit der Sowjetunion wurde als „Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln“ (Stent 1983: 18) angesehen. Wie oben bereits angemerkt, importiert Deutschland schon seit 1973 Gas aus der Sowjetunion. Das umstrittene „Erdgasröhrengeschäft“ intensivierte die ökonomischen Beziehungen zwischen BRD und Sowjetunion erheblich und wurde von den politischen Akteuren als Verbindung von Interessen- und Entspannungspolitik verstanden (Westphal 2007). Hinter diesem Schritt ist eine allgemeine Ökonomisierung der Außenpolitik erkennbar, die bei außenpolitischen Zielsetzungen vor allem wirtschaftliche Interessen verfolgte und durch die resultierende wirtschaftliche Interdependenz eine gesteigerte Konfliktlösungsfähigkeit der Beziehungen und allmähliche Annäherung der Sowjetunion an westliche Werte erwartete

²²⁵ Vgl. Homepage des Ost-Ausschusses, <http://ost-ausschuss.de/aufgaben.html>; 9.6.2007.

(Lucas 1985: 254f). Dieses außenpolitische Konzept wurde später als „Handelsstaat“ bezeichnet und beschreibt einen neuen Typus von Staat, der zugunsten einer internationalen Arbeitsteilung und stärkeren Interdependenz auf außenpolitische Autonomie verzichtet und dessen oberstes außenpolitisches Ziel nicht militärische Macht oder Expansion, sondern die Maximierung des Wohlstands ist (Rosecrance 1987: 35ff). Das politische Resultat der wirtschaftlichen Annäherung und Verflechtung ist im Rückblick ambivalent zu bewerten: Konkrete politische Ziele konnten durch wirtschaftlichen Druck nicht erreicht werden (Stent 1983). Die allgemeine Entspannungspolitik trug jedoch sicher dazu bei, dass bestimmte langfristige deutsche Interessen verwirklicht werden konnten, wie die Verbesserung der Beziehungen zur DDR (Dauerstädt 2007: 424f). Zum anderen wurde diese Annäherung auch über die Festschreibung des Grundsatzes der Nichteinmischung und der territorialen Grenzen aller Ostblockstaaten im KSZE-Vertrag erkaufte. Dieses und andere Beispiele zeigen, dass die Verflechtungspolitik meist auf Kosten Dritter (hier der ostmitteleuropäischen Staaten) geführt wurde und dass in der deutschen Außenpolitik konkrete (Macht)Interessen häufig höher rangieren als langfristige Beziehungen (Motyl 2007: 42).²²⁶

Heute ist Deutschland wichtigster Handelspartner Russlands und beschäftigt dort auch den weltweit größten diplomatischen Stab.²²⁷ Auch daher kommt Deutschland bei den Beziehungen zu Russland ein besonderes Gewicht unter den EU-Staaten zu – die Bundesrepublik gilt hier vielfach als tonangebend (Motyl 2007: 41f; Timmermann 2007). Den breiten Rahmen für die deutsch-russländische Zusammenarbeit gibt der „Vertrag über gute Nachbarschaft, Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der UdSSR“ vor, der am 9.11.1990 unterzeichnet wurde und durch die Rechtsnachfolge Russlands weiterhin Geltung besitzt. Neben der Lösung drängender sicherheitspolitischer Probleme werden Vereinbarungen zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit getroffen und jährliche „Konsultationen auf höchster politischer Ebene“ (Art. 6) festgeschrieben. Traditionsreich in der institutionalisierten Wirtschaftszusammenarbeit ist der bilaterale „Deutsch-Russische Kooperationsrat“, der bereits seit 1991 unter Federführung des deutschen Wirtschaftsministeriums besteht und private Akteure aus Deutschland und Russland zusammenbringt (Bratčikov/Ljubinskij 2002: 151). Unter der rot-grünen Bundesregierung wurden die bestehenden Foren verstärkt und neue Gremien der Zusammenarbeit geschaffen: Die wirtschaftliche und politische Kooperation findet ihren auffälligsten institutionellen Niederschlag in den jährlichen deutsch-russländischen Regierungskonsultationen, die unter der Führung der Regierungschefs stattfinden und vor allem wirtschaftliche Ausrichtung haben (Meier 2004: 17; Zagorsky 2005: 9; Bratčikov/Ljubinskij 2002: 151).

²²⁶ Aktuelles Beispiel ist hier die Nord Stream-Pipeline.

²²⁷ Russland war 2006 hinter den USA, Schweiz und China wichtigster Handelspartner Deutschlands außerhalb der EU (Platz 10 der Gesamtimporte (4,1 Prozent) und Platz 12 der Gesamtexporte (2,6 Prozent)). Quelle: Datenbank UN Comtrade, <http://comtrade.un.org/>.

Deutlich sichtbar wird dies an den Teilnehmern der Regierungskonsultationen, bei denen die Spitzen der deutschen Großindustrie anwesend sind.²²⁸ Bei den Konsultationen werden meist wichtige Kooperations- und Investitionsvereinbarungen getroffen. Vorbereitet werden die Regierungskonsultationen von der alle drei bis vier Monate streng geheim tagenden und mit Staatssekretären und Wirtschaftsvertretern besetzten „Hochrangigen Arbeitsgruppe für strategische Fragen der deutsch-russischen Kooperation im Wirtschafts- und Finanzbereich“ (Meier 2004: 18).²²⁹ Die Arbeitsgruppe wurde im Jahr 2000 eingesetzt und 2002 von Bundeskanzler Schröder und Präsidenten Putin zu einem ständigen Organ der deutsch-russländischen Beziehungen erhoben. Auf diese Weise entwickelte sich die Arbeitsgruppe „zu einer wichtigen Schaltstelle des wirtschaftspolitischen Dialogs“ (Meier 2004: 18), in der neben konkreten Wirtschaftsprojekten auch wirtschaftspolitische Fragestellungen wie z. B. die Stärkung des Mittelstands oder Reformprojekte besprochen werden (Kachcharova 2004). Wesentlicher Anlass für die Einrichtung der Arbeitsgruppe war jedoch die Nachfrage nach „politischer Flankierung“ von Investitions- und anderen bilateralen Wirtschaftsprojekten seitens der deutschen Wirtschaft, da ohne politische Einflussnahme viele Projekte stecken blieben (Lichter 2003). Mit der Arbeitsgruppe für strategische Fragen besteht nun ein Forum, mit dem deutsche Unternehmen konkrete Probleme z. B. mit den Investitionsbedingungen in Russland direkt politisch bearbeiten lassen können (Kachcharova 2004). Unter direkter Aufsicht von Putin und Schröder fanden in der Vergangenheit auch von der deutschen Außenhandelskammer organisierte Wirtschaftsgipfel statt, bei denen weitere Großprojekte beschlossen wurden und auch mittelständische Unternehmen vertreten waren.²³⁰ Einzelne Bundesländer besitzen zudem Repräsentationen in Moskau und versuchen, den Kontakt zu russländischen Regionen zu intensivieren.

Jenseits der wirtschaftspolitischen Kooperation existiert die seit 2003 geheim tagende „Hohe Arbeitsgruppe Sicherheitspolitik“ (Timmermann 2007: 101), über deren Arbeit und Mitgliedschaft jedoch nichts bekannt ist. Ebenfalls unter Schirmherrschaft der Regierungschefs wurde mit dem seit 2001 jährlich stattfindende „Petersburger Dialog“ ein „zivilgesellschaftliches“ Gesprächsforum geschaffen, in dem wichtige Vertreter beider Gesellschaften zusammenkommen sollten. In der Praxis sind dies vor allem betagte ehemalige und aktuelle Funktionsträger aus den Bereichen Politik, Wirtschaft und Wissenschaft. Der Dialog stellte sich daher bald als „bürokratische

²²⁸ Bei den letzten Regierungskonsultationen in Tomsk im April 2006 waren Vertreter von Siemens, E.ON, BASF, Deutsche Bank und DB AG Teilnehmer der Delegation. Die multinationalen Ölunternehmen waren demgegenüber nicht mit von der Partie. Vgl. http://www.bundeskanzlerin.de/nn_4870/Content/DE/Reiseberichte/rus-deutsch-russische-regierungskonsultationen.html; 5.6.2007.

²²⁹ Teilnehmer waren unter der rot-grünen Bundesregierung Staatssekretär Alfred Tacke aus dem BMWi, der die Ministererlaubnis zur Fusion von E.ON und Ruhrgas ausarbeitete, Staatssekretär Caio Koch-Weser aus dem BMF und der Vorsitzende des Ost-Ausschusses der deutschen Wirtschaft, Klaus Mangold. Vgl. Meier (2004: 18).

²³⁰ Im Juli 2004 wurde dabei eine umfassende Absichtserklärung zwischen E.ON und Gazprom unterzeichnet, bei der u. a. der Bau der Ostseepipeline und gemeinsame Vermarktungsaktivitäten für russländisches Erdgas beschlossen wurden. Vgl. Meier (2004: 12).

Imitation eines soziopolitischen Dialogs“ heraus (Zagorsky 2005: 5). Mit der Gründung einer Stiftung für deutsch-russländischen Jugendaustausch im Jahre 2006 soll außerdem die Annäherung der jüngeren Generation gefördert werden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass zwischen Deutschland und Russland Kommunikationsforen auf verschiedenen Ebenen institutionalisiert wurden. Von einem hohen Grad an Institutionalisierung der Beziehungen kann jedoch nicht gesprochen werden, da zwar Regeln bezüglich der Kooperation an sich und über die teilnehmenden Akteure bestehen, klare Regeln über Kompetenzen und Prozeduren jedoch nicht ersichtlich sind. Die Mechanismen der Kooperation bleiben daher stark von den jeweiligen Akteuren abhängig. Dennoch besteht bei deutschen gesellschaftlichen Akteuren durchgängig eine hohe Kooperationspräferenz mit Russland, die vor allem von wirtschaftlichen Interessen vorangetrieben wird (Froehly 2001). Die herausragende Bedeutung der deutschen Wirtschaft für Russland und die guten politischen Beziehungen bedeuten umgekehrt auch, dass die Beziehungen mit Deutschland für russländische Akteure Priorität haben. Deutschland gilt damit innerhalb der EU als privilegierter Ansprechpartner für russländische politische Akteure, von dem erwartet wird, dass er die russländischen Interessen innerhalb der EU voranbringt (Zagorsky 2005: 11). Die Bundesregierung und die russländische Regierung bezeichnen die Beziehung daher auch als „strategische Partnerschaft“²³¹, wobei es scheint, als ob die Partner den Begriff mit unterschiedlichen Inhalten füllen.²³² Überragender Schwerpunkt dieser Partnerschaft ist nach wie vor die wirtschaftliche Zusammenarbeit (Meier 2004; Westphal 2007; Zagorsky 2005), über die letztlich ein Wertetransfer erfolgen soll.²³³ Dies spiegelt einerseits die Ratlosigkeit deutscher politischer Akteure gegenüber einem immer schwerer beeinflussbaren Russland wider und entspricht zum anderen wiederum dem Interesse ökonomischer Akteure im „Handelsstaat“ Deutschland. Die Kooperation hat sich dabei besonders unter der rot-grünen Bundesregierung dynamisch entwickelt, wobei sicher auch persönliche Faktoren wie die guten Beziehungen zwischen Putin und Schröder eine Rolle spielten. Dabei wurden mit der Hochrangigen Arbeitsgruppe für strategische Fragen gewisse Parallelstrukturen beispielsweise zum Energiedialog auf EU-Ebene geschaffen. Diese Strukturen müssen aus Sicht der EU vor allem dann als problematisch bewertet werden, wenn sie nicht zur Stärkung der gemeinsamen außenpolitischen Linie, d. h. zur Schaffung eines gemeinsamen und transparenten institutionellen

²³¹ Vgl. Auswärtiges Amt: Strategische Partnerschaft mit Russland, <http://www.auswaertigesamt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/OsteuropaUndRussland/Russland.html>; 5.6.2007.

²³² So spricht die Bundesregierung von Unterstützung der schwierigen Modernisierung und Europäisierung des Landes durch wirtschaftliche und gesellschaftliche Zusammenarbeit, während Russland vage von „pragmatischen Beziehungen“ spricht, die im Bewusstsein der gemeinsamen Ziele, die man in Zukunft zusammen erreichen könne, nicht durch aktuelle unbewältigte Probleme beeinträchtigt werden, vgl. Bratčikov/Ljubinskij (2002: 150).

²³³ Das Strategiepapier des Auswärtigen Amts zur Russlandpolitik nennt dies „Annäherung durch Verflechtung“. Dies ist von Egon Bahrs Konzept der Ostpolitik „Wandel durch Annäherung“ entlehnt vgl. Timmermann (2007: 122). Diese pragmatische Strategie führt jedoch bisher zu einer Entflechtung politischer und ökonomischer Angelegenheiten, vgl. Westphal (2007).

Rahmens beitragen, sondern stattdessen ein Forum bieten, um den Problemdruck deutscher wirtschaftlicher Akteure durch Verhandlung von Einzelfällen abzubauen.

4.2.1.3 Präferenzen und Handlungen

Was ergibt sich nun aus dem nationalspezifischen Politikumfeld und dem institutionellen Rahmen für die Präferenzen der staatlichen und privaten Akteure? Und wie reagieren diese Akteure auf die externen Anforderungen des gesamteuropäischen strukturellen Kontextes? Die deutsche Energieaußenpolitik gegenüber Russland ist als national spezifische Antwort auf die externen Anforderungen aus dem gesamteuropäischen strukturellen Kontext (Kapitel 3) zu sehen, die vom nationalspezifischen Kontext und institutionellen Rahmen beeinflusst wird. Diese in den letzten Abschnitten herausgearbeiteten Parameter lassen sich wie folgt zusammenfassen: Auf Grund seiner zentralen Lage und des großen Energiesektors spielt Deutschland eine zentrale Rolle im Energiemarkt der EU. Dies verschafft den deutschen Energieunternehmen eine hervorragende Ausgangslage auch gegenüber Russland. Deutschland ist zudem stark von importierten Energierohstoffen und vom Außenhandel abhängig und besitzt langjährige Erfahrungen im Energiehandel mit Russland. Gleichzeitig ist Deutschland wichtigster Handelspartner Russlands. In Deutschland herrscht zudem eine horizontale und vertikale Fragmentierung des politischen Systems bei hoher Kooperationsbereitschaft der Beamten mit den Unternehmen vor. Dadurch gelingt es den hoch organisierten privaten Akteuren aus dem leitungsgebundenen Energiesektor, ihre Präferenzen auf verschiedenen Ebenen des politischen Systems einzubringen und durchzusetzen. Unterstützt wird die Interessenvermittlung durch die nach wie vor monopolistisch geprägte Struktur des Sektors, bei der wenige Unternehmen den Markt wirksam dominieren und daher über verschiedene Strategieoptionen verfügen. Die deutsche Energieaußenpolitik wird maßgeblich vom Bundeswirtschaftsministerium in Zusammenarbeit mit dem Außenministerium gestaltet. Die deutsche Außenpolitik gegenüber Russland weist einen mittleren Institutionalierungsgrad bei hoher Kooperationspräferenz auf. Die Kooperation konzentriert sich dabei auf die wirtschaftliche Zusammenarbeit und politische Unterstützung deutscher Unternehmen. Dies zeigt sich einerseits an den Ergebnissen der bilateralen Zusammenarbeit, sowie an der Zusammensetzung der Gremien, in denen Wirtschaftsvertreter eine bedeutende Rolle spielen.

Die Größe der deutschen Wirtschaft und das außergewöhnlich hohe Interesse deutscher wirtschaftlicher Akteure an guten Wirtschaftsbeziehungen mit Russland führten dazu, dass auf die auftretenden externen Probleme nicht mit einer Multilateralisierung der Außenpolitik auf EU-Ebene, sondern mit weiterer Verstärkung der bilateralen Zusammenarbeit reagiert wurde. Auf die Rückverstaatlichung des Energiesektors in Russland reagierten die dominanten sektoriellen Wirtschaftsakteure inhaltlich nicht primär mit der Einforderung transparenter Rechtsregeln,

sondern mit entsprechenden Maßnahmen – der Forderung nach „politischer Flankierung“²³⁴ ihrer Vorhaben. Dieser Forderung kamen die politischen Akteure bereitwillig nach, da eine Expansion der deutschen Wirtschaft in das Ausland aus wachstumspolitischen Gründen in ihrem Interesse ist und die politische Flankierung eine lange Tradition besitzt.²³⁵ Zudem ist die deutsche Handelsbilanz mit Russland seit langem negativ, wodurch die Forcierung deutscher Exporte zusätzliche politische Dringlichkeit erlangt. Auch hofften die politischen Akteure wohl zu Beginn noch darauf, der Transformation durch die Verstärkung der Kooperation neue Impulse in die gewünschte Richtung geben zu können. Die bei Betrachtung des strukturellen Kontextes wachsenden Sorgen um die Energieversorgungssicherheit wurden mit einer weiteren Verstärkung der Abhängigkeit beantwortet, da die Energieversorger ihre Interpretation durchsetzen konnten, dass durch Verstärkung der Zusammenarbeit mit Gazprom stabilisierende Interdependenzen entstünden. Die politischen und wirtschaftlichen Vorbedingungen von Interdependenz gerieten dabei dem Anschein nach in Vergessenheit.

Die zentrale Rolle der politischen Flankierung im bilateralen Verhältnis wird an vielen Beispielen deutlich: Obwohl ausländische Investitionen im russländischen Energiesektor immer seltener wurden, konnten E.ON und Wintershall/BASF im Rahmen der Hochrangigen Arbeitsgruppe für strategische Fragen bzw. den Regierungskonsultationen einzelne „Leuchtturmprojekte“ auf den Weg bringen, die die Politik „nachhaltig unterstützt“ (Bergmann 2007: 67) hat. Ohne Flankierung seitens der Politik seien solche Projekte nicht möglich (vgl. Fip, zit. in Dempsey 2007c). Beispiele für konkrete Ergebnisse sind der Bau der unnötigen Nord Stream-Pipeline, die Kooperation von Wintershall/BASF, E.ON und Gazprom bei der Erschließung des Gasfelds Južno Russkoe oder die Kooperation von Gazprom und Wintershall in den Gemeinschaftsunternehmen Achimgaz und Wingas. Diese Projekte wurden immer unter Beachtung des von Gazprom durchgesetzten Reziprozitätsgrundsatzes abgeschlossen, d. h. für Investmentmöglichkeiten im russländischen *upstream*-Sektor mussten die deutschen Energiekonzerne entsprechende Konzernanteile oder Tochterfirmen im *downstream*-Sektor der EU an die Gazprom abtreten (Meier 2004; Kachcharova 2004; 2006).²³⁶ Diese Strategie der politischen Flankierung einzelner Großprojekte basiert auch in hohem Maße auf der Industriestruktur im deutschen leitungsgebundenen Energiesektor, da hier große finanzstarke Unternehmen existieren, die in der Lage sind, dem weltgrößten Erdgasförderer Gazprom attraktive Angebote zu machen. Kleinere Unternehmen haben demgegenüber ohne ein stabiles Rechtssystem keine Chance auf Zugang zu Märkten (vgl.

²³⁴ So wörtlich: Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft, Positionspapier: Die deutsch-russischen Wirtschaftsbeziehungen, März 2006, http://www.ost-ausschuss.de/pdfs/maerz_2006_positionspapier.pdf; 7.6.2007.

²³⁵ Für einen Überblick über die politischen Interessen der „Wirtschaftsmacht“ Deutschland siehe Staack (2007).

²³⁶ Vgl. auch E.ON und Gazprom verständigen sich über Beteiligung an Gasfeld, E.ON Pressemeldungen, <http://www.eon.com/de/presse/news-show.do?id=7514>; 30.5.2007.

Heintzen 1989: 29), und können im Gegensatz zu Großprojekten nicht auf die dauerhafte politische Flankierung ihrer Investitionen hoffen, die unter den gegebenen Bedingungen erst Investitionssicherheit schafft. Daher orientiert sich die außenpolitische Strategie Deutschlands im Wesentlichen an den Präferenzen großer Unternehmen, denen durch politische Unterstützung die Möglichkeit gegeben wird, auch ohne einen verbindlichen rechtlichen Rahmen erfolgreich zu sein. Durch die exklusive Aushandlung von Kooperationsprojekten wird darüber hinaus die herausragende Position der deutschen Energiekonzerne auf dem europäischen Markt gestärkt (Westphal 2007). Dies zeigt sich in besonderer Schärfe am Nord Stream-Projekt, das die Marktposition der deutschen Energieversorger in der EU weiter stärken wird und gegen Widerstand in der EU im Alleingang von deutscher Regierung und E.ON/BASF mit dem Argument der Versorgungssicherheit²³⁷ vorangetrieben wurde.

Mit der Fortschreibung des Leitbilds „Annäherung durch Verflechtung“ als allgemeine außenpolitische Linie gegenüber Russland (Timmermann 2007) konnten die Wirtschaftsakteure ihre Praxis einer pragmatischen Kooperation auf Einzelfallbasis fortschreiben und politisch verankern. Die enge Vernetzung der großen Energieversorger mit dem politischen System dürfte dabei einen wesentlichen Beitrag geleistet haben. Deutlich wird hier, dass die politischen Akteure den innerstaatlichen Wirtschaftsinteressen nur selten politische Ziele entgegensetzen (können): Nur ein einziges Mal in der Geschichte der deutschen Ostpolitik gewannen mit dem Röhrenembargo von 1962/63 politische gegenüber wirtschaftlichen Zielen die Oberhand – jedoch nur auf Grund des erheblichen außenpolitischen Drucks, dem die BRD ausgesetzt wurde (Stent 1983: 94ff). Ansonsten scheint zu gelten, dass eine Ausweitung der Wirtschaftstätigkeit deutscher Unternehmen generellen Vorrang vor anderen außenpolitischen Zielen hat.

Der durch den stockenden Transformationsprozess, die Nationalisierung des russländischen Energiesektors und den verstärkten Konkurrenzdruck auf internationalen Energiemärkten aufgebaute Problemdruck in der deutschen und russländischen Energiewirtschaft konnte also über einen Ausbau politischer und wirtschaftlicher Beziehungen abgebaut werden. Den großen Energieunternehmen gelang es mit voller Unterstützung der deutschen Außenpolitik, „Leuchtturmprojekte“ mit russischen Partnern zu vereinbaren und auf den russländischen Markt zu expandieren. Die großen deutschen Unternehmen gehören damit zu den Hauptgewinnern der guten Beziehungen (Zagorsky 2005: 9). Im Gegenzug konnte Gazprom auf den EU-Markt vordringen. Auf diese Weise wurden langfristige politische Ziele, wie z. B. die Beeinflussung der Systemtransformation in Russland oder die Einbindung Russlands in den Energiecharta-Vertrag,

²³⁷ Vgl. E.ON Ruhrgas 2006: Arbeiten und Leben mit Erdgas, Geschäftsbericht 2005, S. 53; Wintershall 2007: Strategische Partnerschaften vergrößern den Vorteil im weltweiten Wettbewerb, in: <http://www.wintershall.com/932.html?&L=1>; 30.5.2007.

den kurzfristigen nationalen Interessen geopfert.²³⁸ Die theoretische Annahme des LI, dass die nationalstaatlichen Präferenzen primär von starken gesellschaftlichen Akteuren bestimmt werden, ist also auch für die deutsche Energieaußenpolitik generell gültig. Dies hat umfangreiche Konsequenzen für die Energieaußenpolitik der EU, die mit dem deutschen Ansatz systematisch hintertrieben wird: Dadurch, dass Deutschland seine Energiebeziehungen in einem bilateralen Rahmen verfolgt, wird zum einen der multilaterale Ansatz der EU geschwächt: Russländische Akteure haben mit Deutschland einen direkten und starken Ansprechpartner innerhalb der EU, mit dem sich trotz Rückverstaatlichung des Energiesektors und Instrumentalisierung des Rechts hervorragende Geschäfte machen lassen – im Falle der Nord Stream auch noch ohne Not gegen die Interessen anderer EU-Länder. Auch inhaltlich wird damit der Ansatz der EU sabotiert, auf multilateraler Basis klare rechtliche Rahmenbedingungen im Energiesektor zu schaffen (Westphal 2007),²³⁹ da die Verhandlungen mit Deutschland für Russland eine attraktive Strategiealternative zur EU darstellen und Russland sich daher nicht auf den anspruchsvollen multilateralen Ansatz der EU einlassen muss. Das Verhalten Deutschlands widerspricht damit z. T. auch dem in Art. 133 I EGV festgelegten Prinzip, dass die Außenhandelspolitik nach „einheitlichen Grundsätzen“ gestaltet wird, sowie dem in Art. 11 II EUV festgelegten Grundsatz der GASP, dass die Mitgliedstaaten sich jeder Handlung enthalten, „die den Interessen der Union zuwiderläuft oder ihrer Wirksamkeit als kohärente Kraft in den internationalen Beziehungen schaden könnte“. Damit wird die lange Tradition einer an nationalen Zielen orientierten Ostpolitik fortgesetzt (Buda 1990: 130f). Für die deutsche Präferenz gegenüber einer gemeinsamen EU-Energieaußenpolitik gilt daher, dass Deutschland zwar auf dem Papier einer gemeinsamen Politik zustimmen mag, die konkreten Handlungen jedoch eine andere Sprache sprechen. Insbesondere sind deutsche Akteure nicht bereit, die Ziele der nationalen Wirtschaftsakteure den langfristigen Zielen der EU unterzuordnen. Es ist daher mitnichten der Fall, dass „die deutsch-russischen Beziehungen heute in ihrer Substanz fest in die EU-Russland-Beziehungen eingebunden“ (Timmermann 2007: 102) sind, im zentralen Bereich der Energiebeziehungen gilt vielmehr das Gegenteil.

4.2.2 Frankreich

4.2.2.1 Nationalspezifisches Politikumfeld

Frankreich ist das flächenmäßig größte und bei der Bevölkerung zweitgrößte Land der EU, geographisch zentral gelegen und besitzt bedeutende Küstenlinien am atlantischen Ozean, dem Mittelmeer und dem Ärmelkanal. Als Transitland für Energierohstoffe besitzt es jedoch eine geringere Bedeutung, da ein Großteil des europäischen Erdöls über die Niederlande importiert wird. Frankreich besitzt keine signifikanten Energierohstoffe, Erdöl und Erdgas sind bereits fast vollständig ausgefördert und die Steinkohleförderung wurde auf Grund ihrer Unwirtschaftlichkeit

²³⁸ Vgl. Hellmann (2007) zum Wandel des ostpolitischen Interessendiskurses in Deutschland.

²³⁹ Erst dieser Rahmen könnte dann auch eine Basis für Interdependenz bilden.

in 2004 eingestellt. Im Ergebnis ist Frankreich jedoch nur zur Hälfte seines Gesamtenergieverbrauchs von importierten Energieträgern abhängig, da 77 Prozent des verbrauchten Stroms durch Kernenergie zur Verfügung gestellt werden (IEA 2004: 32, 119). Diese Rechnung geht jedoch nur auf, wenn man unterstellt, dass Uran ein heimischer Brennstoff ist. Dies ist jedoch eine Fiktion, da die EU auch bei Uran von ausländischen Lieferungen abhängig ist und Liefereschwierigkeiten sowie starke Preissteigerungen hier ebenfalls absehbar sind.²⁴⁰ Unter Einbezug des zur Stromerzeugung importierten Urans beträgt die Importabhängigkeit Frankreichs 91 Prozent (IEA 2004: 32). Die Kernenergie liefert dabei ca. 41 Prozent, Erdöl 33 Prozent, Erdgas 15 Prozent, erneuerbare Energien sechs Prozent und Steinkohle fünf Prozent des Gesamtenergieverbrauchs (DGEMP 2006). Der größte Teil des Erdöls (27 Prozent) stammte 2005 aus dem Nahen Osten (vor allem Saudi Arabien), 26 Prozent aus der Nordsee (Norwegen und Großbritannien), der Anteil russländischen Erdöls wuchs seit 2001 markant von 11 Prozent auf 23 Prozent an, und aus Algerien, Nigeria und Ägypten stammen weitere 11 Prozent (DGEMP 2006: 15). Das importierte Erdgas kam 2004 zu 28 Prozent aus Norwegen, zu je 24 Prozent aus Russland und Algerien, zu 12 Prozent aus den Niederlanden und zu weiteren 12 Prozent aus anderen Ländern. Das Gas aus Algerien und weiteren afrikanischen Ländern wird per Schiff in Form von verflüssigtem Erdgas (Liquefied Natural Gas – LNG) importiert (IEA 2004: 44). Frankreich besitzt damit eine stark diversifizierte Bezugsstruktur und auf Grund des hohen Anteils an Kernenergie im gesamteuropäischen Vergleich eine geringe Importabhängigkeit. Dennoch wird sich diese vorteilhafte Position in naher Zukunft ändern, da in den Hauptlieferländern für Energierohstoffe Großbritannien, Norwegen und den Niederlanden der Produktionsrückgang bereits begonnen hat.

4.2.2.2 Institutioneller Rahmen

4.2.2.2.1 Politisch-administratives System

Im Vergleich mit Deutschland ist das politische System Frankreichs wesentlich stärker zentralisiert, da eine vergleichbare horizontale und vertikale Machtteilung nicht existiert. Zwischen Gemeinden und Zentralstaat wurden 100 kleinräumige Departements und 26 Regionen geschaffen. Diese Gebietskörperschaften wurden zwar durch Dezentralisierungsreformen gestärkt, sind jedoch nicht mit den deutschen Bundesstaaten vergleichbar, da sie fast nur administrative Tätigkeiten ausüben (Schild/Uterwedde 2006: 111). So sind die Departements für die Sozialverwaltung und die Infrastrukturpolitik zuständig, die Regionen besitzen die Zuständigkeit für regionale Raumordnung, regionale Wirtschaftsplanung, Berufsausbildung und Weiterbildung, Subventionsvergabe und teilweise auch die Verwaltung von Mitteln aus dem EU-Strukturfonds

²⁴⁰ Vgl. Supply insecurity dominates ESA fuel cycle report, in: Nuclear News (ANS, US), September 2004, S. 32; Energy Watch Group 2006: Uranium Resources and Nuclear Energy, Background Paper EWG No. 1/2006, <http://www.energywatchgroup.org/files/Uraniumreport.pdf>; 2.7.2007.

(Schild/Uterwedde 2006: 125ff). Mit der vertikal relativ stark konzentrierten Macht auf zentral-staatlicher Ebene korrespondiert die starke Stellung der Exekutive im französischen Regierungssystem. Hier ist besonders der Staatspräsident hervorzuheben, der direkt für fünf Jahre vom Volk gewählt wird und nach Art. 8 der Verfassung den Premierminister und damit die Regierung ernennen und *de facto* auch wieder entlassen kann. Er ist dabei jedoch an die Mehrheitsverhältnisse in der Nationalversammlung gebunden, da diese nach Art. 49 und 50 der Verfassung der Regierung das Misstrauen aussprechen kann (Tümmers 2006: 63). Generell sind die Tätigkeitsbereiche der Nationalversammlung in der Verfassung eng umrissen, sodass sie im politischen Prozess eine vielfach untergeordnete Rolle spielt (Feigenbaum 1985: 87). Energiepolitische Regelungen werden vielmehr meist vom Premierminister in Form von Dekreten und Verordnungen erlassen (Schumann 2005: 89). Die Außen- und Sicherheitspolitik wird traditionell als Domäne des Präsidenten betrachtet (Schild/Uterwedde 2006: 79ff). Die Legislative kann hier daher unberücksichtigt bleiben. In der Tagespolitik manifestiert sich die Bedeutung des Präsidenten darin, dass der Ministerrat unter seinem Vorsitz tagt, nicht unter Vorsitz des Premierministers. Hier werden die Beschlüsse meist nur noch abgesehenet, die vorher bereits zwischen den Ministerien und mit dem Staatspräsidenten abgestimmt wurden (Schild/Uterwedde 2006: 90). Die zentrale Stellung des Staatspräsidenten führt dazu, dass dieser direkt in den Kompetenzbereich der Ministerien hineinregieren kann, wenn er eine Frage für besonders wichtig erachtet. Daher ist der Präsident die bevorzugte Anlaufstelle für die Energieunternehmen, sofern deren strategische Interessen berührt sind (Schumann 2005: 82f). Dennoch unterliegt der Präsident auch in diesem stark zentralisierten System der Beschränkung begrenzten Wissens, was ihn in komplexen Fragen wiederum von der Expertise der Ministerialverwaltung abhängig macht. Die Ministerialverwaltung besitzt daher auch in diesem System die häufig entscheidende Wissensressource (Feigenbaum 1985: 99f).

Der Aufbau der Ministerien ist durch eine Trennung von politischer und administrativer Ebene gekennzeichnet: Die einzelnen Minister verfügen über ein sog. *cabinet*, einen Stab vertrauter Mitarbeiter, die die Arbeit des Ministeriums leiten und koordinieren sollen. Davon getrennt ist die Ebene der Ministerialbürokratie, die in nach gegenstandsbezogenen Generaldirektionen unterteilt ist, die die eigentliche Arbeit erledigen (Ausarbeitung von *policies*, Implementation). Dieser Aufbau ist nicht frei von Kompetenzstreitigkeiten und Reibungsverlusten zwischen politischer Führung und ministeriellen Arbeitseinheiten (Schild/Uterwedde 2006: 91). Für die Energiepolitik ist die Generaldirektion für Energie und Rohstoffe (DGEMP) zuständig. Der DGEMP sind noch zwei Direktionen als Unterabteilungen zugeordnet, die sich mit der Energiesicherheit und dem internen Markt beschäftigen (IEA 2004: 36). Für die vorliegende Untersuchung ist vor allem die Direktion für Energie- und mineralische Rohstoffe (DIREM) interessant,

die Zuständigkeit für die Versorgungssicherheit besitzt und dabei auch außenpolitische Maßnahmen vorschlägt.²⁴¹ Die DGEMP besitzt für die Energiepolitik insgesamt außergewöhnliche Bedeutung, da Energiepolitik nur selten als Domäne der Politiker betrachtet wurde und sich daher im engen Kontakt der Ministerialverwaltung mit den Energiekonzernen entwickelte (Finon 1996: 30f; Cauret 2001: 229). Das Außenministerium hat demgegenüber nur selten mehr als eine beratende Funktion (Feigenbaum 1985: 90). Die DGEMP ist vollständig dem unter Präsident Sarkozy neu geschaffenen Superministerium für Umwelt, Energie, Infrastrukturentwicklung und Verkehr zugeordnet²⁴² und gehörte bisher dem Ministerium für Wirtschaft, Finanzen und Industrie an. Sofern die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft betroffen ist, muss der Umweltminister jedoch mit dem Ministerium für Wirtschaft, Finanzen und Beschäftigung zusammenarbeiten.²⁴³

Im Zuge der Liberalisierung der Energiemärkte in der EU wurde im Jahre 2000 die Regulierungsbehörde für Energie (CRE) neu geschaffen, die als unabhängige Behörde keinem Ministerium zugeordnet ist und den Netzzugang für Gas und Strom reguliert (IEA 2004: 37). Dennoch sind die leitenden Funktionsträger der Behörde häufig eng mit Energiewirtschaft und Ministerialebene verflochten (*pantouflage*)²⁴⁴, was vor allem durch die Rekrutierungsregeln befördert wird (Schumann 2005: 105).²⁴⁵

4.2.2.2 Nationale Sektorregime in der Energiewirtschaft

Hier werden nun wiederum sektorielle Leitbilder, Steuerungs- und Koordinationsmechanismen und die relevanten Akteure betrachtet. Das sektorielle Leitbild lässt sich am besten mit dem in Frankreich vorherrschenden Verständnis des *service public* charakterisieren. Demnach ist die jederzeitige Bereitstellung von Energie ein Grundrecht, das Personen, die sich auf dem Staatsgebiet aufhalten, unabhängig von ihrer ökonomischen Situation und vom Aufenthaltsort gewährt werden muss (Cauret 2001: 228). Das klassische energiepolitische Zieldreieck von Versorgungssicherheit, Umweltfreundlichkeit und Wirtschaftlichkeit wird hier um eine vierte Dimension – die Gewährleistung des *service public* – erweitert.²⁴⁶ Energiepolitik war somit in Frankreich nie primär Wirtschaftspolitik, sondern sollte allgemeinen gesellschaftlichen und insbesondere sozialpoliti-

²⁴¹ Vgl. Art. 3 des Dekrets Nr. 2001-1048 vom 12.11.2001, abrufbar unter <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=ECOP0100293D>; 16.6.2007.

²⁴² Vgl. Art. 2 III des Dekrets Nr. 2007-995 vom 31.5.2007, abrufbar unter <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=DEVX0755105D>; 16.6.2007.

²⁴³ Vgl. ebda., Art. 1 III.

²⁴⁴ Der Begriff *pantouflage* bezeichnet ein Spezifikum des französischen politischen Systems: Der (dauerhafte oder vorübergehende) Wechsel von Beamten in die Privatwirtschaft oder umgekehrt wird nicht nur toleriert, sondern sogar gefördert (teilweise, um Praxisbezug herzustellen). Vgl. Feigenbaum (1985: 104).

²⁴⁵ Drei der sechs Kommissare werden vom Staatspräsidenten ernannt, jeweils einer von Nationalversammlung, Senat und Wirtschafts- und Sozialrat.

²⁴⁶ Vgl. DGEMP: Les enjeux énergétiques pour la France, in: http://www.industrie.gouv.fr/energie/politique/fle_pol.htm; 16.6.2007.

schen Zielen dienen. Hinzu kam auf Grund verschiedener wirtschaftshistorischer und kultureller Faktoren die noch heute populäre Leitidee, dass der Staat „die einzige Verkörperung des nationalen Interesses darstellt, das es gegen private Interessen [...] durchzusetzen gilt“ (Schumann 2005: 112). Es wird also implizit ein Interessengegensatz zwischen (gemeinwohlorientierter) staatlicher Politik und Privatwirtschaft angenommen, die dem Staat die dominante Rolle bei der Durchsetzung des Gemeinwohls zuteil werden lässt (Feigenbaum 1985: 19). Zusätzlich existiert, ähnlich wie in Russland, die Vorstellung bestimmter strategischer Wirtschaftssektoren, die zum Schutz staatlicher Autonomie vor ausländischem Kapital behütet werden müssen (Schild/Uterwedde 2006: 183). Zur Lösung dieser Aufgaben wurde die Gründung staatlicher Unternehmen gewählt. In Frankreich herrscht folglich ein nationalisiertes Leitbild vor, das 1946 mit der Nationalisierung fast der gesamten Gas- und Stromwirtschaft umgesetzt wurde und auf einem Konsens von Staat, Unternehmen, Gewerkschaften und der Gesamtgesellschaft beruht (Cauret 2001: 229). Die politische Steuerung des Sektors erfolgt durch monopolistische, vertikal integrierte staatliche Energiekonzerne. Diese Konzerne decken die ganze energiewirtschaftliche Wertschöpfungskette von der Förderung bis zum Verkauf an den Endkunden ab und beschäftigen daher eine sehr hohe Anzahl an Mitarbeitern. Da die Konzerne die einzigen Spieler in ihrem jeweiligen Segment sind, besteht kein Bedürfnis nach sektorieller Koordination, ebenso erfolgt die Interessenvermittlung im direkten Kontakt mit den relevanten politischen Akteuren.²⁴⁷ Jedoch ist dieses Leitbild nicht im gesamten französischen Energiesektor vorherrschend. Im Erdölsektor wurde seit Mitte der 1980er Jahre mit der Privatisierung der beiden staatlichen Ölkonzerne CFP-Total (heute Total) und Elf Aquitaine (1999 Fusion mit Total) allmählich ein Wettbewerbsregime durchgesetzt (Finon 1996: 50). Total stieg nach der Fusion zum umsatzstärksten Unternehmen Frankreichs auf. Neben Total sind andere multinationale Ölkonzerne wie BP oder ExxonMobil in Frankreich aktiv. Heute ist der Endkundenmarkt für Benzin in Frankreich daher sehr wettbewerbsintensiv (IEA 2004: 110). Dennoch ist Total das größte Ölunternehmen auf dem französischen Markt und der weltweit viertgrößte börsennotierte Ölkonzern.²⁴⁸ Total ist das einzige französische Unternehmen im Energiesektor, das auch in Russland aktiv ist. Es hält 50 Prozent am Harjaga-Ölfeld in Westsibirien²⁴⁹ und wird mit 25 Prozent an der Erschließung des Štokman-Gasfelds in der Barentssee beteiligt sein (Kramer 2007).

²⁴⁷ Siehe dazu unten Abschnitt 4.2.2.2.3.

²⁴⁸ Vgl. Total at a glance, in: <http://www.total.com/en/group/presentation/total-at-a-glance/>; 17.6.2007.

²⁴⁹ Jedoch gerät das in 1995 mit dem russländischen Staat abgeschlossene *production sharing agreement* immer mehr unter politischen Druck, da Total vorgeworfen wird, weniger als die vertraglich vereinbarte Menge zu produzieren. Damit bleiben jedoch auch die Gewinne für den russländischen Staat aus, da diese gemäß der Vereinbarung erst nach Amortisation der Investitionen gezahlt werden. Vgl. "Investitionen in Russland weiter möglich", in: Börsen-Zeitung, 17.2.2007, S. 10; Total: Kharyaga, Producing in Siberia, in: http://www.total.com/en/group/activities/upstream/exploration_production/techno_perf/extreme_conditions_876.htm; 16.6.2007.

Im leitungsgebundenen Energiesektor ist das nationalisierte Leitbild jedoch nach wie vor intakt, da die Staatsunternehmen zwar auf Druck der EU hin in Aktiengesellschaften umgewandelt wurden, die Aktien sich jedoch weiterhin mehrheitlich in staatlicher Hand befinden. Dies zeigt sich auch daran, dass die Vorstellung der Energieversorgung als *service public* mit der Teilprivatisierung erhalten wurde: Vor der Privatisierung hat die französische Regierung Verträge mit den Unternehmen EdF und Gaz de France geschlossen, in denen sich die Unternehmen auf die Verfolgung sozial-, umwelt- und wissenschaftspolitischer Ziele verpflichten.²⁵⁰ Im für kleine Endkunden besonders relevanten Stromsektor wurde das Leitbild zusätzlich gesetzlich fixiert und ein Fonds für die Bereitstellung der zur Ausführung des *service public* benötigten Mittel geschaffen, in den alle Stromerzeuger ab einer bestimmten Mindestgröße einzahlen müssen.²⁵¹ Abgesehen vom nationalisierten Leitbild, das weiter existiert, hat auch Frankreich zum Teil aus Eigeninteresse, zum Teil auf Druck der EU hin seinen leitungsgebundenen Energiesektor für Konkurrenten geöffnet. Mit der Etablierung der CRE im Jahre 2000 wurden die Voraussetzungen für einen regulierten Zugang von Dritten zu den Gas- und Stromnetzen geschaffen, die freie Anbieterwahl jedoch vorerst nur für Großkunden etabliert.

Das Elektrizitätsunternehmen Electricité de France (EdF) ist der unangefochtene Monopolist auf dem französischen Markt. Der europaweit größte Elektrizitätskonzern mit über 167.000 Mitarbeitern kontrolliert ca. 91 Prozent der Stromerzeugung in Frankreich und stellt damit rund 20 Prozent des französischen Energiebedarfs zur Verfügung (IEA 2004: 122). Über die im Jahr 2000 gegründete Tochtergesellschaft RTE kontrolliert EdF außerdem das gesamte Hochspannungsnetz und 90 bis 95 Prozent der lokalen Verteilungsnetze (IEA 2004: 123ff). Im Jahre 2004 fand die Teilprivatisierung der EdF statt, durch die das Unternehmen von einem öffentlichen Unternehmen zu einer Aktiengesellschaft umgewandelt wurde. Die Umwandlung erlaubt es dem Konzern, auch andere Aktivitäten jenseits der Elektrizitätsversorgung wahrzunehmen (Wasserversorgung, Müllentsorgung etc.), für die EdF schon seit langem Interesse zeigt (Cauret 2001: 240f). Es werden jedoch nur maximal 30 Prozent der Aktien an der Börse gehandelt, die restlichen 70 Prozent werden vom Staat gehalten. Damit sichert sich der französische Staat weiterhin weitgehende Kontrollrechte über den Konzern: Der Vorstandsvorsitzende ist gleichzeitig Aufsichtsratsvorsitzender und wird vom französischen Ministerrat ernannt,²⁵² faktisch also vom Staatspräsidenten. Ebenso werden sechs der 18 Aufsichtsratsmitglieder von der Regierung entsandt, weitere

²⁵⁰ Vgl. EDF au service de tous, in: <http://www.edf.fr/70334i/Accueilfr/EngagementsdEDF/PopContratdeServicePublic.html>; 17.6.2007; Signature du contrat de Service Public 2005 – 2007 entre l'Etat et Gaz de France, in: GAZcom Flash, 22.6.2005, http://www.gazdefrance.com/upload/documents/public/contrat_de_service_public_1147873724.pdf; 17.6.2007.

²⁵¹ Vgl. Loi No. 2003-8 vom 3. Januar 2003.

²⁵² Vgl. EdF: The EDF Group is a Société Anonyme, a French limited company, in: <http://actionnaires.edf.com/97235i/Home-com/Shareholders/Group/Legal-status.html>; 13.6.2007.

sechs werden auf der Hauptversammlung gewählt und können daher *de facto* ebenfalls von der Regierung bestimmt werden. Die restlichen sechs Aufsichtsratsmitglieder werden von den Beschäftigten gewählt.²⁵³ Der Aufstieg der EdF begann 1973 mit der ersten Ölkrise: Die EdF hatte zuvor angesichts billiger Ölpreise vor allem auf Erdölkraftwerke gesetzt (Lucas 1985: 18), wodurch das Land die Auswirkungen der Krise besonders stark zu spüren bekam. In Folge erhielt die Gewährleistung von Versorgungssicherheit oberste Priorität in der Energiepolitik (Cauret 2001: 229). Daher wurde ein ambitioniertes Programm zur Förderung der Kernkraft beschlossen. Im Unterschied zu anderen europäischen Ländern wurden die Pläne auf Grund des zentralistischen Systems auch erreicht, was in Folge zu Überkapazitäten führte, die bis heute anhalten (Finon 1996: 33ff).²⁵⁴ Elektrizität wird in Frankreich heute zu 77 Prozent aus Nuklearenergie und zu 15 Prozent aus Wasserkraft erzeugt (IEA 2004: 119f). Auf Grund der schon getätigten staatlich subventionierten²⁵⁵ Investitionen und der geringen Brennstoffkosten für Kernenergie kann EdF heute sehr günstigen Strom herstellen, der auf dem europäischen Markt konkurrenzlos ist (IEA 2004: 127). Die zentrale Stellung der EdF auf dem französischen Markt führte außerdem zu einer engen Verflechtung mit den Zulieferindustrien, da EdF fast ausschließlich mit französischen Zulieferern zusammenarbeitete und diese erfolgreich kontrollieren konnte (Cauret 2001: 239). Die EdF ist heute außer in Frankreich auf den Märkten Großbritanniens, Deutschlands und Italiens aktiv und baut Kraftwerke in China. EdF kann dabei auf Grund ihrer staatlichen Anbindung trotz hoher Schulden eine expansive Unternehmenspolitik betreiben.²⁵⁶ Neben der EdF existieren noch einige kleine Stromerzeuger, die entweder aufgrund ihrer geringen Größe nicht von der Nationalisierung betroffen waren oder erst nach der Liberalisierung den Markt betraten. Die sektorielle Koordination der EdF mit diesen kleineren Unternehmen erfolgt bilateral über hierarchische Steuerungsinstrumente (Kapitalbeteiligung und Mitglieder im Aufsichtsrat) oder langfristige Lieferverträge (Schumann 2005: 126).

Der im europäischen Vergleich relativ kleine französische Gasmarkt wird von Gaz de France (GdF) kontrolliert. Durch seine fast vollständige Monopolstellung auf dem französischen Markt ist GdF jedoch auch im europäischen Vergleich ein bedeutendes Unternehmen: Nach eigenen Angaben beschäftigt das Unternehmen 53.000 Mitarbeiter, betreibt das längste Hochdruckpipeli-

²⁵³ Vgl. EdF: Board of Directors, in: <http://actionnaires.edf.com/97243i/Home-com/Shareholders/Group/Corporate-governance/Board-of-Directors.html>; 17.6.2007.

²⁵⁴ Die Kraftwerkskapazität übersteigt den maximalen Strombedarf um fast 50 Prozent. Vgl. IEA (2004: 40f). Die Generierung von Überkapazitäten führte in den 1980er Jahren zu einer Förderung des Elektrizitätsverbrauchs in Haushalten und Industrie. Dazu schmiedete die EdF Allianzen mit Geräteherstellern und startete Werbekampagnen. Vgl. Lucas (1985: 35f); Finon (1996: 38). Die Folge war der ineffiziente Einsatz von Strom u. a. zum Heizen.

²⁵⁵ Z. B. durch die Abschreibung von Krediten durch die Regierung, vgl. Lucas (1985: 36).

²⁵⁶ Zukünftig sollen 50 Prozent des Umsatzes im Ausland erwirtschaftet werden, vgl. Schmidt et al. (2006: 346).

ne-Netz Europas (31.610 km) und ist drittgrößter Käufer von Gas in der EU.²⁵⁷ Auch GdF wurde 2004 teilprivatisiert, jedoch hält der französische Staat weiterhin knapp 80 Prozent der Aktien (Schmidt et al. 2006: 343). Damit kann der Staat das Unternehmen analog zur EdF weiterhin kontrollieren und den Vorstandsvorsitzenden sowie zwölf der 18 Aufsichtsratsmitglieder bestimmen. GdF besaß gegenüber der EdF immer eine untergeordnete Position, da die GdF nur gemeinsam mit EdF die Endkudennetze ausbauen durfte, was den Wettbewerb zwischen den Energieträgern Gas und Strom weitgehend verhinderte (Lucas 1985: 41; Finon 1996: 26f).

Zur Aushandlung internationaler Lieferabkommen war GdF darüber hinaus oft auf die Bildung von Konsortien mit anderen Unternehmen (z. B. Ruhrgas) angewiesen. Lieferbeziehungen mit Russland bestehen erst seit 1976; im Jahre 1980 wurden die Bezüge erhöht, nachdem zuvor gemeinsam mit der Ruhrgas AG die MEGAL-Pipeline zur Anbindung Frankreichs gebaut worden war (Lucas 1985: 42). 2003 wurde die Zusammenarbeit mit einem Abkommen über Zusammenarbeit bei Energieeffizienz und verschiedenen technischen Fragen unterzeichnet. Im Jahre 2006 konnte GdF ihren Liefervertrag mit Gazprom bis 2030 verlängern, dies gelang jedoch nur, da die GdF der Gazprom Direktzugang zu ihren Pipelines und die Abgabe von Marktanteilen im französischen Endkundenbereich garantierte (Dempsey 2007b).²⁵⁸ Die Reziprozitätsnorm wurde von Gazprom hier also bereits als Voraussetzung für die Belieferung mit Gas angewandt. Der Erfolg dieser Norm kann als Zeichen für die hohe Abhängigkeit europäischer Gasversorger von russländischem Erdgas gewertet werden, da kein Unternehmen freiwillig Marktanteile abgibt.²⁵⁹ Mit Fertigstellung der Nord Stream sind zudem zusätzliche Liefermengen über diese Pipeline vorgesehen. Im Jahr 2006 unterzeichneten GdF und Gazprom zudem ein Kooperationsabkommen über gemeinsame Schulungsmaßnahmen des Personals.²⁶⁰ GdF expandiert vor allem in das ostmitteleuropäische Ausland und besitzt Gasunternehmen in Ungarn, Rumänien und der Slowakei. Im Moment sind Fusionspläne mit dem multinationalen französischen Mischkonzern Suez im Gespräch, um einen Gaskonzern mit größerem Gewicht auf dem europäischen Markt zu schaffen und die Schulden besser bewältigen zu können. Da die Fusion nicht voran kommt, sind

²⁵⁷ Vgl. Gaz de France 2006. Annual Report, in: http://www.gazdefrance.com/upload/documents/public/gdf-ra-gb-pdf-net_1180704786.pdf; 17.6.2007.

²⁵⁸ Vgl. Gaz de France and Gazprom extend their natural gas supply agreements until 2030, in: <http://www.gazdefrance.com/EN/public/page.php?idarticle=2640>; 13.6.2007; Les Français se chaufferont au gaz russe au moins jusqu'en 2030, in: La Croix, 20.12.2006.

²⁵⁹ Ein ähnliches Abkommen war einige Tage zuvor bereits mit dem italienischen Energieversorger ENI unterzeichnet worden. Vgl. Dempsey (2007b).

²⁶⁰ Vgl. Gazprom and Gaz de France have signed an agreement with regard to cooperation on staff training and development, in: <http://www.gazdefrance.com/EN/public/page.php?idossier=1026&idarticle=2400>; 13.6.2007.

auch andere Optionen im Gespräch, wie die Fusion von GdF mit EdF, um einen großen nationalen Energieversorger zu schaffen.²⁶¹

Neben der GdF operiert im Südwesten Frankreichs noch Gas du Sud-Ouest, die von Total kontrolliert wird. Außerdem gibt es eine Reihe von lokalen Unternehmen, die das Gas in einigen Städten und Regionen verteilen. Auch sind seit der Teilliberalisierung des Erdgasmarktes ausländische Unternehmen wie Ruhrgas, BP, Gazprom oder Norsk Hydro auf dem französischen Markt aktiv (IEA 2004: 99f). Ab der vollständigen Marktöffnung am 1. Juli 2007 können diese Unternehmen auch private Endkunden direkt beliefern.

Die multilaterale Koordination im französischen Energiesektor ist auf Grund der engen Anbindung der großen Unternehmen an den Staat noch schwach ausgeprägt und besitzt geringe Tradition. Im Stromsektor wurde im Jahre 2000 der Zwangsverband UFE gegründet, die vor allem zur Vertretung der Arbeitgeberinteressen im „Hohen nationalen Rat für Personal der Elektrizitäts- und Gaswirtschaft“ dienen soll, aber auch politische Interessen der Stromwirtschaft vertritt (Schumann 2005: 130). Verständlicherweise wird der Verband von der EdF dominiert, die auch 70 Prozent der Finanzierung übernimmt (Schumann 2005: 132), weshalb der Verband vor allem als zusätzliches Forum für die EdF dient. Im Gassektor hat die multilaterale Koordination auf Grund der etwas größeren sektoriellen Pluralität größere Tradition, hier existiert seit geraumer Zeit die AFG, in der die traditionellen französischen Gasunternehmen organisiert sind. Neue Marktteilnehmer oder Hersteller von Produkten für die Gasindustrie sind „assoziierte Mitglieder“ mit weniger Rechten. Die AFG vertritt die Interessen der gesamten Wertschöpfungskette, dient als Diskussionsplattform und arbeitet Industriestandards aus.

4.2.2.2.3 Koordination von Akteuren in Staat und Wirtschaft

Die Tatsache, dass die Energieunternehmen im leitungsgebundenen Sektor mehrheitlich in staatlicher Hand sind, sagt jedoch noch nicht viel über die tatsächlichen Koordinationsmechanismen zwischen diesen Akteure und dem Staat aus, geschweige denn über die staatliche Fähigkeit, die Unternehmen zu steuern. Die Annahme, staatliche Unternehmen würden quasi automatisch auch staatliche Ziele verfolgen, muss schon auf Grund der standardmäßigen Eigeninteressen korporativer Akteure stark eingeschränkt werden. Dieser Vorbehalt verstärkt sich durch das marktwirtschaftlich strukturierte Umfeld, in dem solche Unternehmen in westlichen Ländern tätig sind. Seinen Einfluss auf die Unternehmenspolitik kann der Staat demnach nur dann wahrnehmen, wenn die staatlichen Akteure ihre Autonomie gegenüber den Staatsunternehmen wahren können (Feigenbaum 1985: 25), also über autonome Steuerungsressourcen

²⁶¹ Vgl. Le secteur de l'énergie prêt à la restructuration, in: La Tribune, 12.6.2007, S. 22; Les politiques dessinent trois scénarios pour un GDF sans Suez, in: La Tribune, 14.3.2007, S. 6. Es bleibt jedoch unklar, ob Frankreich angesichts der marktbeherrschenden Stellung beider Konzerne die EU-Kommission von diesem Plan überzeugen kann, vgl. Barroso contre les monopoles nationaux, in: La Tribune, 13.9.2006, S. 3

verfügen. Der sektorielle Modus politischer Steuerung über staatliche Unternehmen ist also nicht gleichbedeutend mit umfassender Steuerungsfähigkeit. Daher müssen hier nun die Koordinationsmechanismen zwischen Staat und Staatskonzern näher beleuchtet werden. Da die Koordination über Verbände eine untergeordnete Rolle spielt, ist die spezifische Struktur der wirtschaftlichen und administrativen Eliten von besonderer Bedeutung.

Die Eliten in der französischen Wirtschaft, Politik und Verwaltung zeichnen sich durch einen außerordentlich hohen Homogenitäts- und Schließungsgrad aus. Dies wird vor allem durch die standardisierte Ausbildung erreicht, die an den *Grandes Écoles* stattfindet und die anschließende Mitgliedschaft in den *Grands Corps*, die ursprünglich bestimmte Berufsgruppen zu einer homogenen Gruppe zusammenfassten (Schumann 2005: 102f). Die *Grandes Écoles* sind spezialisierte und als Verwaltungseinrichtungen direkt dem jeweils zuständigen Fachministerium unterstellte Hochschulen, die ihre Studenten über hoch selektive Auswahlverfahren und zweijährige Vorbereitungskurse auswählen und über eine ausgesprochen gute Finanzausstattung verfügen.²⁶² An den *Grandes Écoles* studieren vor allem Kinder höherer Gesellschaftsschichten, was die Stabilisierung der gesellschaftlichen Struktur zur Folge hat (Schmidt et al. 2006: 469). Da Studienabbrecher durch die rigide Auswahl und die individuelle Betreuung selten sind, können die Hochschulen die Anzahl an Studienplätzen direkt am prognostizierten Bedarf ausrichten. Studenten der *Grandes Écoles* besitzen daher ab der Aufnahme in die *École* eine Jobgarantie, es gibt keinen scharfen Bruch zwischen Studium und Arbeit (Suleiman 1978: 97). Nach dem Studium treten die besten Absolventen je nach Fachrichtung und Studienabschluss in unterschiedliche *Grands Corps de l'État* ein, die wohl anfänglich zur Stärkung des Berufsethos' gegründet wurden, heute jedoch hauptsächlich als informelle funktionsspezifische Seilschaft fungieren und eine wichtige Rolle bei der Rekrutierung spielen – frei werdende Stellen in Verwaltung und Wirtschaft werden nicht primär nach Eignung, sondern nach Corpszugehörigkeit besetzt (Suleiman 1977: 142; 1978: 98; Schumann 2005: 103).²⁶³ Der Begriff „Staat“ ist hier weit zu fassen, da die Mitgliedschaft in *Grands Corps* auch für Führungspositionen in der staatlichen und privaten Wirtschaft, sowie teilweise auch in der Politik die Vorbedingung ist (Feigenbaum 1985: 103; Schumann 2005: 104). Es ist daher allgemeine Praxis, dass Verwaltungsbeamte von anderen Corpsmitgliedern begehrte Führungspositionen in der Wirtschaft angeboten bekommen und für einige Zeit unter Beibehaltung ihrer staatlichen Bezüge in die Wirtschaft wechseln (Schumann 2005: 104). Anschließend können sie eine andere Stelle in der Wirtschaft annehmen oder an ihre alte Position zurückkehren (Suleiman 1978: 229). Auf diesem Weg findet eine rasche Elitenrotation zwischen

²⁶² Als prestigeträchtigste *Grandes Écoles* gelten die École Polytechnique (X), die direkt dem Verteidigungsministerium unterstellt ist und Ingenieure ausbildet, und die École Nationale d'Administration (ENA), die dem Premierminister unterstellt ist und an der künftige Verwaltungsbeamte und Politiker studieren. Vgl. Schumann (2005: 103).

²⁶³ Die restlichen Absolventen der *Grandes Écoles*, die keine Bestnoten erreicht haben, treten in andere Verwaltungscorps ein, die sich in die Klassen A bis C gliedern.

Verwaltung und Wirtschaft statt (Feigenbaum 1985: 105). Inhaltlich herrscht dabei die Ideologie vor, man selbst sei die legitime, unpolitische Verkörperung des Gemeinwohls (Schumann 2005: 102), was eine Schließung gegenüber gesellschaftlichen Anforderungen zur Folge hat. Staatliche und wirtschaftliche Führungspositionen werden also von einer homogen gebildeten und gegenüber äußeren Einflüssen bewusst geschlossenen Elite eingenommen, die einen hohen Grad an gemeinsamen Wahrnehmungsstrukturen und Verhaltensweisen aufweist und sich im wesentlichen selbst rekrutiert. Dies ist äußerst bedeutsam für die Koordination staatlicher und wirtschaftlicher Akteure, da beide Gruppen sich nur nach der momentan ausgeübten Funktion unterscheiden, jedoch eine gemeinsame kulturelle Prägung besitzen und ein häufiger Wechsel der Funktion üblich ist. Dies impliziert ein hohes Maß an gegenseitigem Verständnis und Vertrauen.

Zudem hat eine gewisse Entfunktionalisierung der *Corps* stattgefunden, die Corpsmitglieder sehen sich nicht mehr primär als Spezialisten auf ihrem Gebiet, sondern als Generalisten, was ihrer Diffusion in verschiedene Funktionsbereiche Vorschub leistet (Suleiman 1977). Mit dieser Entfunktionalisierung intensivierte sich auch der Wettbewerb um die besten und meisten Stellen in der Wirtschaft zwischen den *Corps*. Dies hat zur Folge, dass in der staatlichen Verwaltung vor allem junge und daher unerfahrene Absolventen arbeiten, die noch keine Chance hatten zu *pantoufflieren* und sich meist nicht gegen die erfahreneren Vertreter der Wirtschaft durchsetzen können (Feigenbaum 1985: 104f). Hinzu tritt die schon strukturell beschränkte Expertise der Verwaltung, die auf Ressourcentausch mit den Wirtschaftsvertretern angewiesen ist. Denn auch die Ausbildung an den *Grandes Écoles* bringt vor allem Generalisten hervor (Suleiman 1977). Die Politikentwicklung im Energiesektor findet daher meist in geschlossenen Netzwerken statt (Cauret 2001: 229), die sich als Politikgemeinschaften beschreiben lassen. Politikkonflikte entstehen nicht zwischen Unternehmen und Verwaltung, sondern eher zwischen den verschiedenen *Corps*, die um Einfluss konkurrieren (Feigenbaum 1985: 118). Die Steuerungsfähigkeit des Staates gegenüber den Staatsunternehmen ist folglich stark eingeschränkt, ein *capturing* der Verwaltung ist auf Grund der beschriebenen Institutionen ein wahrscheinliches Ergebnis. Auf Grund der sektoriellen Struktur, sowie der engen personellen Verflechtung zwischen den Akteuren in Politik, Verwaltung und Staatsunternehmen ist jedenfalls zu erwarten, dass die Konzeption und Implementation von *policies* in enger Zusammenarbeit von Staat und Wirtschaft erfolgt, staatliche Akteure mithin nicht gegen die Konzerninteressen entscheiden werden.

Diese Darstellung gilt auch bedingt für den privatisierten Ölkonzern Total, der immer noch privilegierten Zugang zur französischen Verwaltung und Politik besitzt. Die Manager von Total sind ebenfalls alle Absolventen einer *Grande École* und waren vor ihrem Wechsel in die Wirtschaft meist ebenfalls in der Verwaltung tätig und Mitglied eines der *Grands Corps*.

Das Beispiel Frankreich zeigt die begrenzte Aussagefähigkeit des LI, der nur zwischen gesellschaftlichen Interessen und staatlichen Präferenzen unterscheidet. Hier handelt es sich dagegen um Staatskonzerne, die eigene Interessen verfolgen und dazu Beziehungen zur Administration nutzen, gesellschaftliche Interessen im eigentlichen Sinne existieren also nicht. Erweitert man jedoch den LI in der hier vorgenommenen Form um die Unterscheidung zwischen Institutionen und Akteuren, ist es möglich, die Aussagekraft des LI zu bestätigen: Auch bei Staatskonzernen scheinen die Interessen der wirtschaftlichen Akteure die staatlichen Präferenzen zu bestimmen.

4.2.2.2.4 Institutionalisierung außenpolitischer Beziehungen zu Russland

Frankreich begann bereits 1964 mit dem Aufbau permanenter politischer und wirtschaftlicher Beziehungen zur Sowjetunion, mit der Identität einer der UdSSR ebenbürtigen Großmacht. Dieser Aufbau eines bilateralen Sonderverhältnisses hatte instrumentelle Motive und verfolgte vor allem machtpolitische Ziele Frankreichs und der Sowjetunion: Frankreich war unter de Gaulle kontinuierlich bestrebt, die Hegemonie der USA im Westen zu verringern und Macht und Spielraum innerhalb des atlantischen Bündnisses und Europas zu gewinnen, während die UdSSR sich von der Kooperation ebenfalls eine Schwächung der US-amerikanischen Position, der internen Kohärenz der EU und daneben die Anerkennung der sowjetischen Hegemonie im osteuropäischen Raum erhoffte (David/Gomart 2002: 157; Newton 2003: 20ff). Wirtschaftliche Interessen waren jedoch ebenfalls ein konstitutives Moment bei Aufbau und Erhalt der Beziehungen (vgl. Rehfeldt 1974; Buda 1990). Bereits 1964 wurde im Beisein von Unternehmensvertretern ein bilaterales Handelsabkommen für Investitionsgüter und Rohöl unterzeichnet; 1966 wurde eine „Ständige Kommission“ aus Regierungsvertretern gegründet, die die Umsetzung des Abkommens überwachen und weitere Projekte erarbeiten sollte. Hinzu trat ein Rahmenabkommen über die wissenschaftliche, technische und wirtschaftliche Zusammenarbeit, das von einer „Gemischten Kommission“ und sektoriellen Arbeitsgruppen umgesetzt werden sollte (Buda 1990: 85f; Rehfeldt 1974: 415, 422). Frankreich war damit der erste westliche Staat, der seine Beziehungen zur Sowjetunion institutionalisierte. Nach dem Sturz de Gaulles im Jahre 1968 wurde die politische Kooperation zunächst noch verstärkt und mit weiteren Verträgen untermauert. Frankreich war auch die treibende europäische Kraft hinter dem KSZE-Vertrag (Newton 2003: 89ff). Das Sonderverhältnis schwächte sich jedoch auch auf Grund der größeren ostpolitischen Konkurrenz u. a. durch BRD und USA schrittweise ab. In den 1980er Jahren setzte unter dem sozialistischen Präsidenten Mitterand dann eine merkliche Abkühlung des Verhältnisses zu Gunsten eines atlantischen Kurses der französischen Regierung ein, der auch während der

anfänglichen Entspannungsbemühungen Gorbačëvs beibehalten wurde (David/Gomart 2002: 157; Newton 2003: 25f).²⁶⁴

Nach dem Ende der Blockkonfrontation blieb das Verhältnis Frankreichs zu Russland ambivalent: Einerseits wurde Russland als Partner genutzt, um die französische Position innerhalb der EU und der Weltpolitik zu stärken, gleichzeitig mussten jedoch russländische Machtansprüche in Europa, die der eigenen Position schaden könnten, zurückgedrängt werden. Zu diesem ambivalenten Verhältnis trug die geänderte strukturelle und geopolitische Position Frankreichs nach dem Ende der Blockkonfrontation und der deutschen Wiedervereinigung bei, wodurch sich Frankreich stärker auf seine Verankerung in der EU konzentrierte (David/Gomart 2002: 161). Russland seinerseits fokussierte seine Bemühungen zu Beginn stärker auf die USA, später waren dann Deutschland und Großbritannien die privilegierten Partner. Dennoch wurde im Februar 1992 mit Frankreich ein Kooperationsabkommen geschlossen, das jährliche Treffen einer Regierungskommission vorsieht (Newton 2003: 204). Die Zusammenarbeit beschränkte sich auf einzelne Punkte im sicherheitspolitischen Bereich, bereits 1994 wurde zusätzlich ein Vertrag über die militärisch-technische Zusammenarbeit unterzeichnet. Mit der Wahl Chiracs zum französischen Präsidenten im Jahre 1995 erhielt Russland dann einen verlässlichen Partner zum Aufbau einer „multipolaren Weltordnung“, der sich für die Belange Russlands z. B. bei der NATO-Osterweiterung einsetzte (Newton 2003: 229; Froehly 2001). Im Jahre 1998 verschlechterten sich jedoch mit dem Beginn des zweiten Tschetschenienkriegs die Beziehungen etwas, da die französische Regierung durch gesellschaftlichen Druck gezwungen war, sich mit deutlichen Worten gegen die Menschenrechtsverletzungen zu wenden und außerdem Wirtschaftssanktionen verhängte und Bankkonten einfrore (David/Gomart 2002: 160; Newton 2003: 242f; Froehly 2001). Mit dem Amtsantritt Putins wurde der Ton dagegen versöhnlicher und die persönliche Freundschaft zwischen Putin und Chirac erlaubte eine neuerliche Annäherung (Gomart 2007: 147).²⁶⁵ Der wirtschaftliche Austausch bleibt heute allerdings weit hinter anderen EU-Staaten zurück, was auch an der relativ geringen Wettbewerbsfähigkeit vieler französischer Wirtschaftszweige und der protektionistischen Praxis Frankreichs liegt (Bregadze 2003: 71).²⁶⁶

²⁶⁴ Da die „Charmeoffensive“ Gorbačëvs in Frankreich unbeachtet blieb, spielte das Land in dieser Periode die Rolle eines Katalysators im sowjetischen außenpolitischen Denken, was zu einer beschleunigten Annäherung an den Westen beitrug. So jedenfalls Newton (2003: 148f)

²⁶⁵ Dies manifestierte sich in der Bildung einer temporären „Achse Paris-Berlin-Moskau“ im Vorlauf des Irakkriegs oder in der Einladung Chiracs zu den Feierlichkeiten zum 60. „Tag des Sieges“ über Nazideutschland, an dem auch ein General de Gaulle gewidmetes Denkmal eingeweiht wurde.

²⁶⁶ Bei französischen Exporten rangiert Russland auf Platz 17, damit gehen nur 0,7 Prozent der gesamten Ausfuhren nach Russland (das Exportvolumen Deutschlands nach Russland übersteigt das Französische um mehr als 400 Prozent), während Russland bei französischen Importen auf Platz 11 rangiert. Französische Importe nach Russland machen 3,7 Prozent der Gesamtimporte aus, damit liegt Frankreich an 9. Stelle, bei den Exportpartnern Russlands nimmt Frankreich nur den 17. Platz ein. Quelle: Datenbank UN Comtrade, <http://comtrade.un.org>, Daten f. 2005.

Die Beziehung zwischen Russland und Frankreich ist daher heute primär auf die politisch-strategische Zusammenarbeit gerichtet, auf den Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen sowie die innere Transformation Russlands wird kein besonderer Stellenwert gelegt (Froehly 2001). Der Zusammenarbeit liegt ein geteilter, jedoch inkohärenter und unkonkreter²⁶⁷ Wunsch nach dem Aufbau einer multipolaren Weltordnung zugrunde (Bregadze 2003: 70; Gomart 2007: 151), der nur sporadisch zu Tage tritt und immer wieder von Wertdivergenzen überschattet wird. Dennoch besitzt Frankreich hohe Relevanz für die Beziehungen der EU zu Russland und gab wichtige Impulse in der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit und für die Konzeption der „Vier gemeinsamen Räume“, eine Idee, die gemeinsam mit Deutschland entwickelt wurde (Gomart 2007: 150). Beide Seiten sprechen dabei nicht von „strategischer Partnerschaft“. Mit der Wahl von Nicolas Sarkozy zum französischen Präsidenten könnte eine neue Ära in den französisch-russländischen Beziehungen anbrechen, da Sarkozy und Putin offenbar gut miteinander auskommen (Rebrov et al. 2007b). Deutlich wird hier abermals die herausragende Rolle persönlicher Beziehungen der Staatsschefs für die französisch-russländischen Beziehungen, denen sowohl institutionell durch die zentralistischen Systeme Russlands und Frankreichs als auch perzeptionell in der russländischen diplomatischen Kultur eine hohe Bedeutung zukommt (Froehly 2001).

Neben den Treffen der Präsidenten zur Diskussion aktueller politischer Probleme haben Frankreich und Russland ihre Zusammenarbeit auf Regierungsebene institutionalisiert. Jährlich findet seit 1996 ein französisch-russländisches Regierungsseminar unter Leitung der Premierminister statt. Außerdem existieren zwei Gremien, die jährlich bzw. zweimal jährlich unter Leitung der jeweiligen Fachminister zusammentreffen: Seit 1992 der Wirtschafts-, Finanz-, Industrie- und Handelsrat (CEFIC) und seit 2002 der Rat für russisch-französische Zusammenarbeit für strategische Fragen und Sicherheit (CCQS).²⁶⁸ Hinzu treten Kooperationsvereinbarungen in den Bereichen Wissenschaft (Weltraumfahrt, Militärtechnik, Kernenergie), Bildung und Administration. Der CCQS wurde jedoch von Russland bisher primär zur Diskussion allgemeiner sicherheitspolitischer Fragen, wie die Beziehungen zur NATO und zur ESVP und weniger für Fragen der russländisch-französischen Zusammenarbeit genutzt (Zagorsky 2005: 6).²⁶⁹ Der CEFIC seinerseits scheint nicht in gleichem Maße zur Problemlösung wie die äquivalente deutsch-russländische Arbeitsgruppe beizutragen, schaut man sich das geringe Ausmaß des französisch-russländischen Handels und der Direktinvestitionen an. Hierbei dürfen die institutionellen

²⁶⁷ Da weder klar ist, auf welchen Werten diese neue Weltordnung basieren soll, noch, wer die Ressourcen zu ihrer Aufrechterhaltung bereitstellt.

²⁶⁸ Vgl. Ministère des Affaires étrangères: Beziehungen zwischen Frankreich und Russland, Politische Beziehungen, in: http://www.diplomatie.gouv.fr/de/landerinformationen_1/russland_111/index.html; 13.6.2007.

²⁶⁹ Vgl. hierzu auch: Ministère des Affaires étrangères: Französisch-russischer Kooperationsrat zu Sicherheitsfragen in Moskau (21. Februar 2007), in: http://www.diplomatie.gouv.fr/de/landerinformationen_1/russland_111/besuche_881/franzosisch-russischer-kooperationsrat-zu-sicherheitsfragen-in-moskau-21.2.2007_3385.html; 13.6.2007.

Unterschiede zwischen den beiden Gremien nicht vergessen werden: Während der CEFIC relativ selten und auf Ministerebene tagt, finden die Treffen der deutsch-russländischen Hochrangigen Arbeitsgruppe mehrmals jährlich nach Bedarf auf ministerieller Arbeitsebene statt, um die Treffen der Regierungschefs vorzubereiten und kleinere Probleme direkt zu lösen. Dies dürfte die Intensität der Kontakte und die Problemlösungsfähigkeit wesentlich erhöhen.

Zusammenfassend kann daher für Frankreich und Russland von klassischen Staatenbeziehungen gesprochen werden, die sich im Wesentlichen auf politisch-strategische Kooperationsprojekte mit Implikationen für die staatliche Souveränität und die wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit beschränken. Der Faktor persönlicher Beziehungen ist von hoher Bedeutung, die Institutionalisierung der Zusammenarbeit niedrig. Die wirtschaftliche Zusammenarbeit bleibt auf einzelne Großprojekte beschränkt, die politische Flankierung von oberster Regierungsebene erhalten.

4.2.2.3 Präferenzen und Handlungen

Die bisherige Analyse zu Frankreich wird nun kurz zusammengefasst. Frankreich verfügt kaum über heimische Rohstoffe, was in Verbindung mit der Ölkrise von 1973 und dem Selbstbild einer unabhängigen Großmacht zu einer scharfen Akzentuierung des energiepolitischen Ziels der Versorgungssicherheit (verstanden als Unabhängigkeit von ausländischen Versorgern) führte. Seitdem verfolgt Frankreich eine zentral gesteuerte Politik zur Verringerung der Abhängigkeit, die im Wesentlichen auf Kernkraft und die Diversifikation von Versorgern zielt. Diese Politik kann heute einen zweifachen Erfolg feiern: Zum einen ist die Abhängigkeit von klassischen fossilen Energieimporten mit 50 Prozent im europäischen Vergleich recht gering und die Versorgung diversifiziert, zum anderen kann Frankreich auf die geringe Kohlenstoffintensität seiner Volkswirtschaft verweisen, was eine positive Klimabilanz zur Folge hat.²⁷⁰ Frankreich ist dabei absolut betrachtet vergleichsweise wenig von russländischen Energierohstoffen abhängig. Das französische politische System ist zentralistisch, die Energiepolitik wird ohne Mitwirkung des Parlaments von der Exekutive gesteuert. Hier übernimmt die administrative Einheit DGEMP im neuen Ministerium für Umwelt, Raumordnung und nachhaltige Entwicklung die entscheidende Funktion. Das Sektorregime ist im leitungsgebundenen Energiesektor nationalisiert, Anfänge eines Wettbewerbsregimes sind jedoch erkennbar. Die Energiepolitik wird maßgeblich in Politikgemeinschaften zwischen Verwaltung (DGEMP) und den großen Energieversorger EDF und GdF ausgehandelt. Dabei bestehen traditionell enge personelle Verflechtungen zwischen staatlicher Energiewirtschaft und Verwaltung, wodurch eine Steuerung der administrativen Akteure durch die Staatsunternehmen eher wahrscheinlich ist als umgekehrt. Der privatisierte Ölkonzern Total besitzt ebenfalls besonderen Zugang zur Verwaltung und auch zum Präsidenten. Frankreich begann frühzeitig mit

²⁷⁰ Dabei sollte jedoch die Versorgungsproblematik, sowie die ungelöste Endlagerproblematik der verbrauchten Kernbrennstoffe nicht vergessen werden. Ebenso begünstigt der strukturelle *bias* Großkraftwerke gegenüber kleinen und effizienteren Kraftwerken und erneuerbaren Energien, was eine Modernisierung der Industriestruktur verhindert.

dem Aufbau politischer Beziehungen zu Russland bzw. der Sowjetunion. Die Beziehungen verfolgen jedoch primär politische, nicht wirtschaftliche Zielsetzungen und werden politisch gesteuert. Gegenwärtig sind die politischen Beziehungen nur schwach institutionalisiert, während die Wirtschaftsbeziehungen sich wenig progressiv entwickeln. Die nur einmal jährlich tagende wirtschaftspolitische Arbeitsgruppe mit Russland bringt keine mit dem deutsch-russländischen Pendant vergleichbaren Ergebnisse hervor.

Das nationalisierte Leitbild im leitungsgebundenen Energiesektor hat zur Folge, dass Frankreich auf die Vorschläge der Kommission zu einem internen Energiemarkt und einer gemeinsamen Energiepolitik ambivalent reagierte. Die Reaktionen können gut mit den Standardinteressen korporativer Akteure (Bestand, Ausweitung der Ressourcen, Autonomie) beschrieben werden: Auf Grund der Überkapazitäten im Kraftwerksbestand hatten EdF und auf Grund der engen Verflechtungen auch der französische Staat ein Interesse an der Ausweitung der Exportmöglichkeiten für Strom. Daher unterstützten staatliche Akteure die Idee eines internen Energiemarktes anfänglich voll (Padgett 1992: 67; Finon 1996: 51).²⁷¹ Weitergehende Pläne, die die Ressourcen von EdF oder das Monopol beschnitten hätten, wie der freie Drittparteienzugang, wurden von Frankreich jedoch abgelehnt. Stattdessen wurde ein *single buyer*-Modell vorgeschlagen, demzufolge EdF weiterhin die Netze kontrollieren und den Strom von unabhängigen Herstellern aufkaufen würde (Matlár 1997: 38).²⁷² Erst nach jahrelangen Verhandlungen war Frankreich bereit, den Drittparteienzugang im Elektrizitätssektor zuzulassen und den Netzzugang zu regulieren. Heute wissen sowohl EdF als auch GdF die Vorzüge des (unvollständigen) internen Marktes zu nutzen und besitzen auf Grund ihrer faktischen Monopolstellung eine gute Ausgangsposition zur Erweiterung ihrer Ressourcen. Der französische Staat ist auf Grund der engen Verflechtung mit den Energiekonzernen bestrebt, Größe, Integrität und privilegierte Stellung der nationalen Energiekonzerne auch im zunehmenden Wettbewerb zu erhalten und wehrt aus diesem Grund die Vorschläge der Kommission zum *unbundling* von Netz und Produktion/Vertrieb vehement ab, da dies die *national champions* EdF und GdF ernsthaft beschädigen könnte.²⁷³ Auch weitergehende Kompetenzen der EU in der Energiepolitik, die eine kohärente Außenpolitik erst erlauben würden, gleichzeitig jedoch Abgabe von Souveränität bedeuten, werden von Frankreich zu Gunsten „verstärkter intergouvernementaler Kooperation“ abgelehnt (Matlár 1997: 89). Dies dürfte vor allem daraus resultieren, dass Frankreich seinen eigenen energiepolitischen Weg weiter

²⁷¹ Dabei wurden die Liberalisierungspläne vom französischen Staat auch als Mittel benutzt, um die Aufmerksamkeit der Kommission auf die Subventionierung der deutschen Steinkohle zu lenken, da man sich nach Abschaffung der Subventionen eine größere Nachfrage nach französischem Strom erhoffte – vgl. Matlár (1997: 82f).

²⁷² Die innerstaatliche Schwäche der GdF zeigt sich darin, dass Drittparteizugang zum Gassektor anfänglich unterstützt wurde, vgl. Matlár (1997: 38, 82).

²⁷³ Vgl.: Energy: Piebals in Corner on Unbundling, in: European Report, No. 3322 vom 8.6.2007.

verfolgen will und daher äußere Einflussnahme auf den Energiemix und die Konzernstruktur durch eine gemeinsame Energiepolitik fürchtet.

Auf die in Kapitel 3 analysierten externen Anforderungen reagiert Frankreich der außenpolitischen Tradition des Landes entsprechend ebenfalls mit spezifisch nationalen Antworten. Eine Bezugnahme auf gesamteuropäische Zielsetzungen ist nicht erkennbar. Die französische Außenpolitik gegenüber Russland wird nicht in gleichem Maße wie die deutsche Außenpolitik von Wirtschaftsinteressen dominiert, sondern folgt eher dem Muster klassischer Staatenbeziehungen, was auch am geringeren Interesse energiewirtschaftlicher Akteure an Russland liegen dürfte. Die „politische Flankierung“ von Kooperationsprojekten wird zwar analog zu Deutschland versucht, ist jedoch nicht von herausragendem Erfolg gekrönt. Einzelne Projekte gelingen nur auf der Basis guter persönlicher Beziehungen und direkter Unterstützung seitens der Präsidenten: Die überraschende 25-prozentige Beteiligung von Total an dem noch zu erschließenden Štokman-Gasfeld in der Barentssee wurde bei einem Telefongespräch zwischen Putin und Sarkozy vereinbart (Belton/Buckley 2007; Rebrov et al. 2007b). Im Einklang mit der Reziprozitätsregel soll Sarkozy dabei auch dem zukünftigen Erwerb einiger Unternehmensteile der französischen SUEZ und GdF durch Gazprom zugestimmt haben, die im Laufe des Jahres fusionieren sollen.²⁷⁴ Hier offenbaren sich die Möglichkeiten eines zentralisierten Staates, in dem die präsidentiale Exekutive erheblichen Spielraum auch gegenüber (staatlichen) Wirtschaftsakteuren besitzt. Starkes Interesse an der Kooperation mit Russland dürfte auch GdF haben, da der Gasversorger die in naher Zukunft sinkenden Bezüge aus den Niederlanden, Großbritannien und Norwegen ausgleichen muss. Im Gassektor bleiben spektakuläre Kooperationsprojekte jedoch aus, die Beziehungen von GdF und Gazprom erstrecken sich auf Liefervereinbarungen, bei denen Gazprom äußerst vorteilhafte Konditionen aushandeln konnte. Zur bisher geringen Kooperationspräferenz der Gazprom dürfte das nationalisierte Leitbild in Frankreichs Energiesektor beigetragen haben, da der Energiesektor dadurch lange Zeit für ausländische Investoren geschlossen gewesen ist. Zudem importiert GdF wesentlich geringere Mengen an Erdgas als deutsche Energiekonzerne, ist für Gazprom also relativ unwichtiger. Für die Zukunft ist eine Intensivierung der Beziehungen zu erwarten, in dem Maße, wie der französische Markt sich für ausländische Investitionen öffnen wird.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Frankreich auf Grund des nationalisierten Leitbilds im leitungsgebundenen Energiesektor ein großes Hindernis auf dem Weg zu einem internen Energiemarkt und einer gemeinsamen Energiepolitik der EU bleibt. Die Energieaußenpolitik gegenüber Russland ist von geringerer Relevanz als für Deutschland (jedoch mit wachsen-

²⁷⁴ Vgl.: Source: Gazprom to buy some SUEZ, GdF assets as part of Shtokman deal, in: Prime-Tass English-language Business Newswire, 17.7.2007.

der Tendenz), bleibt jedoch auch in Frankreich dem nationalen Interesse verhaftet, das im Zweifelsfall gegenüber gesamteuropäischen Erwägungen die Oberhand behält. Die Vorhersagekraft des LI für die innerstaatliche Präferenzformulierung konnte auch für Frankreich bestätigt werden: Das im Vergleich zu Deutschland geringere Ausmaß wirtschaftlicher Kooperation im Energiesektor ist auf die Präferenzen der Energiewirtschaft zurückzuführen, die vor allem Energielieferungen aus den ehemaligen Kolonien präferiert und wegen des hohen Anteils der Kernkraft eine geringere Präferenz für die Sicherung von Energierohstoffvorkommen in Russland besitzt. Auf Grund dessen konnten politische Akteure gegenüber Russland weitgehend ihre eigenen politischen Ziele verfolgen. Es ist jedoch zu erwarten, dass sich die Präferenzen der französischen Energiewirtschaft auf Grund des strukturellen Kontextes²⁷⁵ im Laufe der nächsten Jahre zu Gunsten einer stärkeren Kooperationspräferenz mit Russland wandeln werden.

4.3 Europäische Herausforderungen - nationale Antworten

In diesem Kapitel wurde versucht, die Energieaußenpolitik gegenüber Russland auf EU-Ebene zu analysieren und einen Überblick über Strukturen, Institutionen und Akteure in der Energiepolitik Deutschlands und Frankreichs zu geben. Dabei wurde auf inhaltlicher Ebene deutlich, dass die EU gegenüber Russland konstant ein marktliberales Paradigma verfolgt, das selbst innerhalb der EU umstritten ist und auch hier immer noch nicht voll umgesetzt wurde. Das marktliberale Paradigma in der Energieaußenpolitik wurde zu Beginn auf Grund des ideationalen und strukturellen Zusammenhangs mit dem internen Energiemarkt eingeführt, da die besondere historische Situation auf seine Akzeptanz hoffen ließ. Von russländischer Seite aus wurde dieses Paradigma zum Zeitpunkt seiner Einführung akzeptiert, die politischen Rahmenbedingungen änderten sich jedoch relativ rasch, was zum Zurückweisen des marktliberalen zu Gunsten des strategischen Paradigmas führte. Dies bedeutet eine doppelte Herausforderung für das Politikparadigma der EU: Zum einen war das marktliberale Paradigma für Russland inattraktiv geworden. Zum anderen wurde der Ansatz im Innern durch das strategische Handeln der Mitgliedstaaten ausgehöhlt, die an der EU vorbei nationale Projekte verfolgen und ihre eigene „pragmatische“ Zusammenarbeit mit Russland auf Grundlage des strategischen Paradigmas institutionalisieren. Dies hat eine dysfunktionale Arbeitsteilung zur Folge: Während die EU-Kommission versucht, die auf multilateraler Ebene vereinbarten marktliberalen Prinzipien durchzusetzen, handeln die Mitgliedstaaten nach selbst gesetzten Regeln.

Mit Blick auf die Akteure wurde festgestellt, dass die EU-Kommission im Politikprozess zwar eine bedeutende Rolle für die Formulierung von Politikvorschlägen besitzt, diese Vorstellungen aber letztlich nicht gegen die Mitgliedstaaten durchsetzen kann. Die Kommission handelt damit zwar als unabhängiger Akteur mit eigenen Interessen, jedoch im nicht vergemeinschafteten Bereich der

²⁷⁵ Hier vor allem die sinkenden Fördermengen in ehemaligen Kolonien und Westeuropa.

Energieaußenpolitik weitgehend ohne autonome Handlungsressourcen. Auch ist der Interaktionsmodus der Verhandlung im Politikfeld der Energiepolitik vorherrschend. Damit kann die EU auch nicht als ein Forum für „Problemlösen“ dienen, sondern ist im Bereich der Energieaußenpolitik von mitgliedstaatlichen Interessen geprägt. Die Mitgliedstaaten sind bereit, die Energieaußenpolitik der EU formal zu unterstützen, nicht jedoch ein Stück nationaler Souveränität abzugeben. Die analysierten Mitgliedstaaten verfolgen vielmehr ihre jeweils eigene Agenda, die weitgehend von gesellschaftlichen Interessen gesteuert wird und sich nicht an europäischen Belangen ausrichtet. Dies ist zum einen auf die sehr unterschiedlichen nationalspezifischen Politikumfelder und institutionellen Rahmenbedingungen im Energiesektor zurückzuführen, die zu unterschiedlichen Präferenzen in der Energiepolitik führen. Zum anderen tragen hierzu auch die Politikgemeinschaften zwischen den national verankerten Energieversorgern und politischen bzw. administrativen Akteuren bei, die eine enge Abstimmung von Konzern- und Außenwirtschaftspolitik erlauben. Zwar haben die nationalen wirtschaftlichen Akteure den internen Energiemarkt als Chance zur Expansion wahrgenommen und befinden sich in einem Internationalisierungsprozess. Jedoch dient der nationalstaatliche Rahmen den Konzernen als primäre Basis für die Unterstützung ihrer Aktivitäten. Die Nationalstaaten bieten bei Bedarf ein Schutzschild der energiewirtschaftlichen Akteure im europäischen Wettbewerb um Marktanteile. Es liegt dabei im eigenen Interesse der nationalstaatlichen politischen Akteure, den jeweiligen im nationalen Rahmen verankerten wirtschaftlichen Akteuren eine möglichst gute Ausgangsposition zu bieten. Daher unterlassen sie alle Maßnahmen, die die nationalen Wirtschaftsakteure auf dem europäischen (und außereuropäischen) Markt schwächen könnten. Der Wahrnehmungs- und Handlungshorizont der politischen Akteure in den Mitgliedstaaten ist also trotz der gestiegenen Interdependenz der nationalen Energiemärkte innerhalb der EU und der gesamteuropäischen Herausforderungen primär national ausgerichtet. Eine gemeinsame Energieaußenpolitik der EU hat damit nur eine Chance, wenn die nationalstaatlichen politischen Akteure beginnen, ebenso wie die sich internationalisierenden Energieunternehmen eine gesamteuropäische Perspektive einzunehmen, um die nationalen Strategien der Energieversorger zu unterbinden. Dafür fehlen jedoch momentan die gesellschaftlichen und auf Grund der Politikgemeinschaften zwischen staatlichen und wirtschaftlichen Akteuren auch die politischen Voraussetzungen.

5 Fazit der Untersuchung

Dieses Kapitel dient dazu, die angewandte theoretische und methodische Konzeption im Hinblick auf mögliche Alternativen zu hinterfragen und allgemeine Schlussfolgerungen in Bezug auf die Forschungsfragen zu ziehen.

Zunächst werden hier die in Kapitel 2 vorgestellten theoretischen Ansätze zur EU bezüglich ihrer Erklärungskraft ausgewertet. Der Ansatz des Liberalen Intergouvernementalismus (LI) hat sich als brauchbarer Theorieansatz zur Analyse der europäischen Energiepolitik herausgestellt, da hier eindeutige Beziehungen zwischen transnationalem Kontext, gesellschaftlichen Präferenzen und den nationalstaatlichen Präferenzen im europäischen Integrationsprozess hergestellt werden. Auf diesem Wege konnte eine Integration der ersten und zweiten Forschungsfrage erfolgen. Mit Hilfe des neo-institutionalistischen Ansatzes des akteurzentrierten Institutionalismus konnten darüber hinaus die Defizite des LI bei der Analyse der nationalen Präferenzformulierung behoben werden. Dies erlaubte einen wesentlich schärferen Blick auf die Prozesse, die nationalstaatliche Präferenzen bestimmen, und erbrachte eine bessere staatstheoretische Fundierung des Ansatzes. Dabei wurde die Annahme des LI über die Durchsetzungskraft kleiner, homogener und wirtschaftlich starker Gruppen im Wesentlichen bestätigt. Auch die Hypothese, dass staatliche Akteure in Abwesenheit klarer gesellschaftlicher Präferenzen erheblichen Spielraum besitzen, konnte anhand der französischen Außenpolitik bestätigt werden. Des Weiteren wurde in den Verhandlungen zum ECT deutlich, dass die Mitgliedstaaten nur zur Abgabe von Kompetenzen bereit sind, sofern der Kernbereich staatlicher Souveränität nicht berührt wird. Der Multi-level Governance (MLG) - Ansatz scheint sich hingegen für die Analyse der europäischen Energiepolitik auf Grund des geringen Vergemeinschaftungsgrades nur bedingt zu eignen. Zwar hält er Erklärungen für die spezifischen Ressourcen von EU-Institutionen bereit, jedoch konnte in der Energieaußenpolitik vor allem die Abhängigkeit der Kommission von den Ressourcen der Mitgliedstaaten belegt werden.²⁷⁶ Wie gezeigt wurde, sagt die Tatsache, dass die Kommission selbständig außenpolitisch tätig werden kann oder mit substaatlichen Akteuren verhandelt, noch nicht viel über ihre tatsächliche Durchsetzungsfähigkeit aus. Arbeiten im Rahmen des MLG - Ansatzes sollten den Fokus daher stärker darauf legen, welche Akteure ihre Präferenzen im politischen Prozess letztlich durchsetzen können, um nicht zu unrichtigen Schlussfolgerungen zu gelangen.

Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus hat sich auf mitgliedstaatlicher Ebene als fruchtbar erwiesen, um den Handlungsrahmen und die Interaktionsmechanismen staatlicher und wirtschaftlicher Akteure sowie ihre Präferenzen transparent zu machen. Allerdings neigt der

²⁷⁶ Bei einer Langzeitanalyse des Vergemeinschaftungsprozesses des internen Energiemarkts dürfte sich jedoch herausstellen, dass die Kommission ein treibender Faktor gewesen ist; vgl. Matlár (1997).

Ansatz in der Anwendung dazu, sehr viele Dimensionen einzubeziehen, wodurch die Analyse zu einer umfassenden Deskription des Politikbereichs tendiert.

Mit Hilfe des Interdependenzansatzes konnten die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen untersucht und relative Machtpotentiale festgestellt werden. Dazu musste der Ansatz jedoch spezifiziert und angepasst werden, da sich einige der verwandten Begriffe als wenig trennscharf herausstellten und einige staatstheoretische Grundannahmen des Ansatzes sich im europäisch-russländischen Kontext als problematisch erwiesen. Deutlich wurde hier, dass die interne Verfasstheit von Staaten Auswirkungen auf das Interdependenzverhältnis hat, die nicht vernachlässigt werden sollten.

Im Gegensatz zu konstruktivistischen Ansätzen geht der in der Arbeit verfolgte Forschungsansatz nicht davon aus, dass ideelle Faktoren eine *unabhängige* Wirkung auf Akteure ausüben. Nichtsdestotrotz ist die ideelle Konstruktion der Wirklichkeit erheblicher Teil des Forschungsgegenstands dieser Arbeit gewesen, etwa im Bezug auf die eingangs vorgestellten unterschiedlichen Paradigmen der Energie oder des institutionellen Rahmens, in dem Ideen ihre institutionelle Verankerung finden. Das heißt jedoch nicht, dass die ideellen Konstrukte von ihren Zwecken losgelöst als unabhängige Variable betrachtet werden können, vielmehr wurde davon ausgegangen, dass ideelle Elemente von den Akteuren ebenfalls instrumentell als Mittel zum Erreichen bestimmter Ziele eingesetzt werden. Die in Institutionen verankerten Ideen hingegen strukturieren im Forschungsansatz dieser Arbeit das Handeln von Akteuren, können selbst jedoch auch durch instrumentelles Handeln der Akteure verändert werden. Widerlegt werden könnten diese Annahmen durch Forschungsarbeiten, die die Bindung des Akteurhandelns an nicht-institutionalisierte ideelle Faktoren belegen würden (etwa an eine grundsätzliche Norm der „Kooperation“ auf Ebene der EU). Dies erscheint jedoch im Bereich der Energiepolitik schwierig.

Als problematisch erwies sich teilweise das methodische Vorgehen. Die generell schlechte Verfügbarkeit von Daten sowohl zu Politikprozessen innerhalb der EU als auch zum russländischen politischen System stellt ein großes Hindernis für die Forschung dar und hinterlässt das unbefriedigende Gefühl, nicht genügend Informationen für das Ziehen von Schlussfolgerungen akkumuliert zu haben. Auch kann die schlechte Datenlage zu Fehlschlüssen führen. Zur Verbesserung der Datenlage hätte die Durchführung von Experteninterviews beitragen können, wobei auch hier einige Probleme auftauchen, etwa bei der Identifikation und Zugänglichkeit von „Experten“, was speziell in Russland schwierig erscheint. Experteninterviews sollten jedoch bei einer größeren Untersuchung zum Thema in jedem Fall Teil des Forschungsprogramms sein. Dazu ist es jedoch notwendig, sich mit den methodischen Fallstricken eingehend auseinanderzusetzen und das Untersuchungsprogramm weiter einzugrenzen.

Nun zu den allgemeinen inhaltlichen Schlussfolgerungen, die aus der vorliegenden Arbeit gezogen werden können. In Bezug auf den strukturellen Kontext der Energiepolitik wurde

deutlich, dass zwischen Russland und der EU auf Grund der hohen Abhängigkeit der EU von Energierohstoffen ein asymmetrisches Interdependenzverhältnis existiert, das Russland strukturelle Machtressourcen zur Verfügung stellt. Dieses Interdependenzverhältnis ist zusätzlich durch fehlende Homologie und Entropie gekennzeichnet, wodurch die konflikthemmenden Funktionen von Interdependenz nur beschränkte Wirksamkeit entfalten. Die asymmetrische Interdependenz wird auf Grund der Beschaffenheit des russländischen politischen Systems und der Akteure im Energiesektor zudem weiter zu Gunsten Russlands verschoben. Die Auswirkungen der asymmetrischen Interdependenz werden deutlich sichtbar anhand des opportunistischen Verhaltens vieler mitgliedstaatlicher Akteure gegenüber Russland, die trotz der immer stärkeren Einschränkung demokratischer Rechte und Freiheiten nicht zu Kritik, geschweige denn zu politischen Maßnahmen bereit sind. Dies zeugt nicht von einem stabilen Verhältnis symmetrischer Interdependenz, in dem mit Konflikten auf Grund der *wechselseitigen* Abhängigkeit offen umgegangen werden kann und muss, sondern von einer erheblichen Einschränkung der politischen Handlungsfähigkeit der EU. Diese Asymmetrie wird sich durch die wachsende Konkurrenz auf den globalen Energierohstoffmärkten und die Diversifikation der Exportländer durch Russland in Zukunft weiter verschieben, da Russland damit weitere Alternativen zu einer Zusammenarbeit mit der EU erhält. Daher entspricht der vorherrschende Diskurs über das Verhältnis der EU zu Russland, in dem vor allem die symmetrische wechselseitige Abhängigkeit beider Einheiten betont wird, nicht der Realität. Der Diskurs dient somit vor allem den Interessen derjenigen, die die Abhängigkeit der EU weiter vertiefen wollen.

Innerhalb Russlands wurde besonders im Energiesektor eine Politisierung der Ökonomie ausgemacht, in der die strategisch orientierten staatlich-wirtschaftlichen Akteure das politische Potential ökonomischer Abhängigkeiten voll ausnutzen. Diese Politik wird sich auch in Zukunft verstetigen, da die Gruppe der *Siloviki* zusätzlich zu ihrer Verankerung im politischen System wichtige Positionen im rentenextrahierenden Wirtschaftssektor übernehmen konnte, durch die vielfältige persönliche Bereicherungsmöglichkeiten eröffnet werden. Es entsteht folglich eine neue Schicht aus in das politische System inkludierten Millionären mit Großmachtideologie, bei denen sich persönliche Bereicherungsabsichten mit politischer Ideologie verbinden. Diese Schicht wird daher auch auf Grund ihrer Anbindung an die Geheimdienste und ihrer Finanzkraft unabhängig vom amtierenden Präsidenten langfristig als bedeutende Kraft im russländischen politischen System erhalten bleiben und erheblichen Einfluss auf die Entwicklung des Landes nehmen. Die Energieaußenpolitik Russlands wird daher auch in Zukunft als strategisches Mittel für russländische Großmachtansprüche dienen.

In Bezug auf die Energieaußenpolitik der EU wurde gezeigt, dass die EU in ihrer Energiepolitik erhebliche strukturelle Schwächen aufweist. So wurde deutlich, dass die energiepolitischen

Strategien der Mitgliedstaaten und der EU deutliche Divergenzen aufweisen, bzw. die Mitgliedstaaten der Gemeinschaftspolitik zuwiderlaufende Ziele verfolgen. Zudem sind die Energiemärkte weiterhin strukturell fragmentiert: Es erfolgte zwar eine Vergemeinschaftung des internen Energiemarkts mit der Institutionalisierung eines verbindlichen marktliberalen Rahmens für die Marktakteure, jedoch keine Einigung auf grundlegende gemeinsame energiepolitische Präferenzen seitens der Mitgliedstaaten. Dies ermöglicht zum einen den nationalen Energieunternehmen die Mobilisierung der Nationalstaaten für deren wirtschaftliche Anliegen, wodurch die Energiepolitik der EU außenpolitisch fragmentiert wird. Zum anderen besitzen externe Akteure wie z. B. Gazprom auf Grund der Fragmentierung vielfältige Optionen, um auf den Energiemarkt der EU vorzudringen und diesen zu monopolisieren, da auf Ebene der EU keine Kontrollmöglichkeiten existieren. Dies gefährdet die politische Autonomie der EU, da Gazprom und Transneft' eng mit russländischen staatlichen Akteuren verbunden sind und neben wirtschaftlichen vor allem strategische Ziele des russländischen Staats verwirklichen.

Darüber hinaus ist das in der Innen- und Außenpolitik vorherrschende marktliberale Paradigma der EU inkompatibel mit den generellen Entwicklungen auf den internationalen Energiemärkten, auf denen ein institutioneller Wandel hin zu einem strategischen Paradigma erfolgt. Dies zeigt sich auch im russländischen extraktiven Energiesektor, auf dem eine der EU entgegengesetzte Entwicklung stattfindet. Die Handlungen der untersuchten wirtschaftlichen Akteure in der EU können daher als eine Reaktion auf die Veränderungen im strukturellen Kontext gewertet werden, vor deren Hintergrund das Politikparadigma der EU als ineffektiv empfunden wird. Das marktliberale Paradigma ist dabei auf den in den 1990er Jahren erzielten Konsens zwischen Kommission und Mitgliedstaaten zurückzuführen, wurde jedoch von den Mitgliedstaaten nie voll unterstützt und verlor daher seine Effektivität weitgehend. Da die EU-Kommission zudem kaum Handlungsressourcen zur politischen Flankierung strategischer Investitionsprojekte besitzt, dienen die nationalstaatlichen Akteure als primäre Anlaufstelle für Wirtschaftsakteure zur außenwirtschaftlichen Problemlösung. Dies führt zu einer weiteren Schwächung des marktliberalen Paradigmas der EU in der Außenpolitik. Das Beharren der EU-Kommission auf dem ineffektiven marktliberalen Paradigma bedeutet damit nicht, dass die Herausforderungen auf globaler Ebene von der Kommission ignoriert werden, sondern erfolgt auf Grund des institutionellen Defizits fehlender Handlungsressourcen und der inhaltlichen Bezüge des marktliberalen Paradigmas zu institutionellen Arrangements im internen Energiemarkt der EU.

Damit besteht jedoch eine dilemmatische Situation: Sowohl die ineffektive Energieaußenpolitik der EU als auch die fragmentierte Energieaußenpolitik der Nationalstaaten führen für die Union insgesamt nicht zum gewünschten Ergebnis, da mit der gegenwärtigen Politik die politische Abhängigkeit von Russland weiter zunehmen wird und auch eine Monopolisierung des gerade

erst liberalisierten internen Energiemarkts keineswegs ausgeschlossen ist. Dies widerspricht jedoch dem energiepolitischen Ziel der Versorgungssicherheit und bedroht im übrigen auch die nationale Souveränität einzelner Mitgliedstaaten. Generell ist zudem davon auszugehen, dass die Anforderungen an die Problemlösungs- und Koordinationsfähigkeit an die Energiepolitik auf europäischer Ebene weiter zunehmen werden. Dies ist neben der hier bereits angeführten Situation in Russland auch auf die wachsende Konkurrenz auf den globalen Energiemärkten und auf neue Herausforderungen wie den Klimawandel zurückzuführen. Eine vertikale und horizontale Koordinierung der Politiken ist daher dringend erforderlich und würde die dilemmatische Situation auflösen. Das marktliberale Paradigma der EU müsste dabei keineswegs abgelöst werden, sondern könnte eine Effektivierung und kleinere Modifikationen erfahren. Dies erfordert jedoch zunächst die Bereitschaft zur Souveränitätsabgabe seitens der Nationalstaaten, die nur möglich erscheint, sofern die Politikgemeinschaften zwischen Energieversorgern, Ministerialbürokratie und politischen Akteuren geöffnet werden, damit breitere gesellschaftliche und gesamteuropäische Rationalitäten überhaupt Erwägung innerhalb des Politikfelds finden. Dies jedoch ist nur durch externen, gesellschaftlichen Druck möglich.

Anhang

Der Indikator *o* (**Offenheit**) wurde nach folgender Formel berechnet (Tollison/Willett 1973: 257; Gartzke/Li 2003b: 556):

$$o_i = \frac{\text{Im } porte_i + \text{Exporte}_i}{BIP_i}.$$

Die Indizes *i, j* beziehen sich dabei auf die verschiedenen beteiligten Länder. Als Datenbasis für das BIP wurden die Daten der jeweiligen nationalen Statistikämter verwendet (für die EU: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, für Russland <http://www.gks.ru/>) und die Angaben mit dem gemittelten USD-Kurs der EZB und der russischen Zentralbank für 2005 standardisiert. Für Angaben zum Handelsvolumen wurde auf die Statistikdatenbank UN comtrade der UN zurückgegriffen (<http://comtrade.un.org>).

Der Indikator *a* (**Abhängigkeit**) wurde nach folgender Formel berechnet (Oneal 2003; Gartzke/Li 2003b: 555):

$$a_{ij} = \frac{\text{Im } porte_{ij} + \text{Exporte}_{ij}}{BIP_i}.$$

Für die Herkunft der Daten gilt das gleiche wie für Indikator *o*.

Der Indikator **Anteil am Handel** (*s*) wurde nach folgender Formel berechnet (Barbieri 1996):

$$s_i = \frac{\text{Im } porte_{ij} + \text{Exporte}_{ij}}{\text{Im } porte_i + \text{Exporte}_i}.$$

Die Daten zur Berechnung stammen wiederum aus der Statistikdatenbank UN comtrade.

Zur Berechnung der **Offenheit** gegenüber ausländischen **Direktinvestitionen** (*oi*) wurde folgende Formel verwendet (nach Gartzke et al. 2001: 408):

$$oi_i = \frac{\text{Direktinvestitionszufluss}_i}{BIP_i}.$$

Die Daten stammen von den jeweiligen nationalen Statistikämtern (für die EU: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, für Russland <http://www.gks.ru/>). Als Direktinvestitionen gelten dabei Investitionen ausländischer Investoren, die einen Anteil von mindestens 10 Prozent an einem inländischen Unternehmen erwerben.

Der jeweilige **Anteil von Direktinvestitionen** an den Direktinvestitionen insgesamt (*si*) wurde wie folgt berechnet:

$$si_i = \frac{\text{Direktinvestitionszufluss}_{ji}}{\text{Direktinvestitionszufluss}_i}.$$

Die Daten für den bilateralen Fluß von Direktinvestitionen für beide Länder und den Gesamtzufluß ausländischer Investitionen in die EU-25 stammen von Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>). Die Daten für den Gesamtzufluß ausländischer Investitionen nach Russland stammen vom nationalen Statistikbüro (<http://www.gks.ru>).

Die **Importelastizität** (E) wurde wie folgt berechnet (Ohse 2004: 239):

$$e_i = \frac{\left(\frac{Warenmenge_{\text{Im port 2005}} - Warenmenge_{\text{Im port 2000}}}{Warenmenge_{\text{Im port 2000}}} \right)}{\left(\frac{Einheitspreis_{\text{Im port 2005}} - Einheitspreis_{\text{Im port 2000}}}{Einheitspreis_{\text{Im port 2000}}} \right)}.$$

Als Basisjahr dient das Jahr 2000, als Berichtsjahr wurde wiederum 2005 gewählt. Die Daten für importierte Warenmengen stammen aus Tabelle 2.2.4 in EC – DG TREN (2006). Die Daten für die Preise pro Einheit stammen aus International Energy Agency (2006).

Literaturverzeichnis

Monographien, Sammelbände, Zeitschriften- und Zeitungsartikel

- Andrews-Speed, Philip; Liao, Xuanli und Dannreuther, Roland* 2002: The Strategic Implications of China's Energy Needs, Adelphi Paper 346, Oxford u. a.
- Bache, Ian und Flinders, Matthew V.* 2004: Themes and Issues in Multi-level Governance, in: dies. (Hrsg.): Multi-level Governance, Oxford, 1-11.
- Bachrach, Peter und Baratz, Morton S.* 1962: Two Faces of Power, in: The American Political Science Review 56: 4, 947-952.
- Baidashin, Vladimir* 2006: Gazprom's Plans for Sibneft, in: Russian Petroleum Investor 15: 4, 25-29.
- Baldwin, David A.* 1978: Power and Social Exchange, in: The American Political Science Review 72: 4, 1229-1242.
- Baldwin, David A.* 1980: Interdependence and Power: A Conceptual Analysis, in: International Organization 34: 4, 471-506.
- Balmaceda, Margarita* 2002: EU Energy Policy and Future European Energy Markets. Consequences for the Central and East European States, Mannheim.
- Balmaceda, Margarita* 2006: State, Corporate and Private Interests in Russian-Belarusian and Russian-Ukrainian Energy Relations: What Have We Learned from the January 2006 Ukrainian-Russian Crisis?, in: Jesien, Leszek (Hrsg.): The Future of European Energy Security, Kraków, Tischner European University, 141-153.
- Barbieri, Katherine* 1996: Economic Interdependence: A Path to Peace or a Source of Interstate Conflict?, in: Journal of Peace Research 33: 1, 29-49.
- Barbieri, Katherine und Peters, Richard Alan II* 2003: Measure for Mis-measure: A Response to Gartzke & Li, in: Journal of Peace Research 40: 6, 713-719.
- Barnett, Michael und Duvall, Raymond* 2005: Power in International Politics, in: International Organization 59: 1, 39-75.
- Barysch, Katinka* 2004: The EU and Russia. Strategic Partners or Squabbling Neighbours?, London, Centre for European Reform.
- Barysch, Katinka* 2006: The EU and Russia: From Principle to Pragmatism?, in: Centre for European Reform Policy Brief, November 2006, London, http://www.cer.org.uk/pdf/EU_russia_barysch_final_10nov06.pdf; 15.5.2007.
- Belton, Catherine und Buckley, Neil* 2007: Gazprom Picks Total as Arctic Gasfield Partner, in: Financial Times (13.7.2007), Seite 15.
- Benz, Arthur* 1998: Politikverflechtung ohne Politikverflechtungsfälle - Koordination und Strukturpolitik im europäischen Mehrebenensystem, in: Politische Vierteljahresschrift 39: 3, 558-589.
- Benz, Arthur* 2003: Mehrebenenverflechtung in der Europäischen Union, in: Jachtenfuchs, Markus und Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration, 2. Auflage, Wiesbaden, 317-351.
- Berger, Ulrike* 2004a: Organisierte Interessen im Gespräch: Die politische Kommunikation der Wirtschaft, Frankfurt am Main u. a.
- Berger, Yakov* 2004b: China's Energy Strategy, in: Far Eastern Affairs 32: 3, 45-65.
- Bergmann, Burkhard* 2007: Verlässlicher Versorger. Energiepartnerschaft mit Moskau: Warum wir Russland auch weiterhin vertrauen, in: Internationale Politik 62: 3, 65-69.
- Bieling, Hans-Jürgen und Lerch, Marika* 2005: Theorien der europäischen Integration: ein Systematisierungsversuch, in: dies. (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden, 9-37.

- Börzel, Tanja und Risse, Thomas 2004: One Size Fits All! EU Policies for the Promotion of Human Rights, Democracy and the Rule of Law. Paper prepared for the Workshop on Democracy Promotion, Oct. 4-5, 2004, Center for Development, Democracy, and the Rule of Law, Stanford University.
- Brand, Ruth und Corbach, Matthias 2005: Akteure der Energiepolitik, in: Reiche, Danyel (Hrsg.): Grundlagen der Energiepolitik, Frankfurt am Main u. a., 251-277.
- Bratčikov, Igor' und Ljubinskij, Dmitrij 2002: Germany: The Mechanism of Strategic Partnership, in: International Affairs (Moskau) 48: 3, 149-156.
- Bregadze, Aleksandr 2003: Russia - France: Old Friends are Best, in: International Affairs (Moskau) 49: 1, 64-73.
- Bremmer, Ian und Charap, Samuel 2007: The Siloviki in Putin's Russia: Who They Are and What They Want, in: The Washington Quarterly 30: 1, 83-92.
- Brössler, Daniel 2007: Profitable Geschäfte mit dem Präsidenten, in: Süddeutsche Zeitung (7.2.2007), Seite 9.
- Brössler, Daniel und Sauer, Ulrike 2007: Italiener gewinnen Yukos-Auktion, in: Süddeutsche Zeitung (5. April 2007), Seite 23.
- Brüggmann, Matthias 2005: Moskau blockiert ausländische Investoren, in: Handelsblatt (Nr. 30 vom 11.02.05), Seite 7.
- Brüggmann, Matthias 2006a: BP gerät in Russland wegen Steuerforderungen unter Druck, in: Handelsblatt (Nr. 131, 11.07.06), Seite 12.
- Brüggmann, Matthias 2006b: Putins Schatten, in: Handelsblatt (Nr. 112 vom 13.06.2006), Seite 13.
- Brüggmann, Matthias 2007: Ölreichtum bedroht Iraks Einheit, in: Handelsblatt (Nr. 77 vom 20.04.07), Seite 7.
- Brüggmann, Matthias und Wiede, Thomas 2007: Der lange Marsch nach Moskau, in: Handelsblatt (Nr. 62 vom 28.03.07), Seite 2.
- Buda, Dirk 1990: Ostpolitik à la française: Frankreichs Verhältnis zur UdSSR von de Gaulle zu Mitterrand, Marburg.
- Bührer, Werner 2007: Wirtschaftsverbände, in: Schmidt, Siegmund; Hellmann, Gunther und Wolf, Reinhard (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden, 290-295.
- Bulavinov, Il'ja 2003: Koloda Rossijskoj Federacii, in: Kommersant'-Vlast' (No. 47, 1.12.2003), http://www.kommersant.ru/k-vlast/get_page.asp?DocID=432263; 15.4.2007.
- Busch, Alexander 2007: Chávez forciert Verstaatlichung der Ölindustrie, in: Handelsblatt Nr. 42 vom 28.02.07, Seite 7.
- Bustelo, Pablo 2005: China and the Geopolitics of Oil in the Asian Pacific Region, Working Paper 38/2005, Real Insituto Elcano, Madrid.
- Campbell, Colin 2002: Ölwechsel! Das Ende des Erdölzeitalters und die Weichenstellung für die Zukunft, München.
- Campbell, John L.; Hollingsworth, J. Rogers und Lindberg, Leon N. 1991: Economic Governance and the Analysis of Structural Change in the American Economy, in: dies. (Hrsg.): Governance of the American Economy, Cambridge u. a., 3-34.
- Caporaso, James A. 1978: Dependence, Dependency, and Power in the Global System: A Structural and Behavioral Analysis, in: International Organization 32: 1, 13-43.
- Cauret, Lionel 2001: Change and Sustainability in the French Power System: New Business Strategies and Interests versus the New *Relaxed Status Quo*, in: Midttun, Atle (Hrsg.): European Energy Industry Business Strategies, Oxford, 225-277.

- Clingendael International Energy Programme 2004: Study on Energy Supply Security and Geopolitics, Final Report, http://www.clingendael.nl/publications/2004/200401000_ciep_study.pdf; 18.3.2006.
- Dauerstädt, Michael* 2007: Mittel- und Osteuropa, in: Schmidt, Siegmund; Hellmann, Gunther und Wolf, Reinhard (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden, 422-435.
- David, Dominique und Gomart, Thomas* 2002: France: Paris-Moscow Relations are in Need of Review, in: International Affairs (Moskau) 48: 3, 157-164.
- de Wilde, Jaap* 1991: Saved from Oblivion: Interdependence Theory in the First Half of the 20th Century. A Study on the Causality between War and Complex Interdependence, Aldershot u. a.
- Deese, David A. und Miller, Linda B.* 1981: Western Europe, in: Deese, David A. und Nye, Joseph (Hrsg.): Energy and Security Ballinger, Cambridge, 181-209.
- Dempsey, Judy* 2007a: Gazprom exploits EU disarray, in: International Herald Tribune (12.1.2007), Seite 9.
- Dempsey, Judy* 2007b: Gazprom gains access to French consumers, in: International Herald Tribune (20.12.2006), Seite 10.
- Dempsey, Judy* 2007c: Europe's big gas firms back ties with Russians, in: International Herald Tribune (25.5.2007), Seite 13.
- Doré, Julia* 1996: Negotiating the Energy Charter Treaty, in: Wälde, Thomas W. (Hrsg.): The Energy Charter Treaty. An East-West Gateway for Investment & Trade, London u. a., 137-155.
- Dorussen, Han* 2006: Heterogeneous Trade Interests and Conflict: What You Trade Matters, in: Journal of Conflict Resolution 50: 1, 87-107.
- Drechsler, Wolfgang* 2007: China macht Europa im Tschad Konkurrenz - und im Rest Afrikas, in: Handelsblatt (Nr. 34 vom 16.02.07), Seite 6.
- Duvall, Raymond D.* 1978: Dependence and Dependencia Theory: Notes Toward Precision of Concept and Argument, in: International Organization 32: 1, 51-78.
- Eberlei, Walter und Weller, Christoph* 2001: Deutsche Ministerien als Akteure von Global Governance. Eine Bestandsaufnahme der auswärtigen Beziehungen der Bundesministerien, Institut für Entwicklung und Frieden der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg, Heft 51/2001, Duisburg.
- Economist (Hrsg.) 2006: Country Report - Russia (März 2006), Economist Intelligence Unit, London.
- Economist (Hrsg.) 2007: Russia economy: The Yukos carve-up, Country Briefing - Economist Intelligence Unit, London, http://www.eiu.com/index.asp?layout=displayVw&article_id=1092043294&geography_id=1750000175®ion_id=; 12.4.2007.
- Eising, Rainer* 2000: Liberalisierung und Europäisierung: die regulative Reform der Elektrizitätsversorgung in Großbritannien, der Europäischen Gemeinschaft und der Bundesrepublik Deutschland, Reihe Gesellschaftspolitik und Staatstätigkeit, Opladen.
- Elias, Norbert* 1977: Über den Prozeß der Zivilisation: soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen, Bd. 2: Wandlungen der Gesellschaft: Entwurf zu einer Theorie der Zivilisation, 3. Auflage, Frankfurt am Main.
- Feigenbaum, Harvey B.* 1985: The Politics of Public Enterprise: Oil and the French State, Princeton, NJ.
- Finon, Dominique* 1996: French Energy Policy: The Effectiveness and Limitations of Colbertism, in: McGowan, Francis (Hrsg.): European Energy Policies in a Changing Environment, Heidelberg, 21-56.

- Froehly, Jean-Pierre* 2001: Belebung des europäischen Russlanddialogs. Deutschland-Frankreich-Russland: Strategische Partner für Europa, in: <http://www.dgap.org/midcom-permalink-99fc4458cacb11da8eeb319a8c22ccc2ccc>; 26.7.2007.
- Fruchtmann, Jakob* 2005: Putins wirtschaftspolitische Konzeption, in: Höhmann, Hans-Herrmann; Pleines, Heiko und Schröder, Hans-Henning (Hrsg.): Nur ein Ölboom? Bestimmungsfaktoren und Perspektiven der russischen Wirtschaftsentwicklung, Münster, 151-168.
- Gaddy, Clifford und Ickes, Barry* 1998: Russia's Virtual Economy, in: *Foreign Affairs* 77: 5, 53-67.
- Gammelmin, Cerstin und Hamann, Götz* 2005: Die Strippenzieher: Manager, Minister, Medien - wie Deutschland regiert wird, 2. Auflage, Berlin.
- Gartzke, Erik und Li, Quan* 2003a: All's Well That Ends Well: A Reply to Oneal, Barbieri & Peters, in: *Journal of Peace Research* 40: 6, 727-732.
- Gartzke, Erik und Li, Quan* 2003b: Measure for Measure: Concept Operationalization and the Trade Interdependence-Conflict Debate, in: *Journal of Peace Research* 40: 5, 553-571.
- Gartzke, Erik; Li, Quan und Boehmer, Charles* 2001: Investing in the Peace: Economic Interdependence and International Conflict, in: *International Organization* 55: 2, 391-438.
- Gasiorowski, Mark J.* 1986: Economic Interdependence and International Conflict: Some Cross-National Evidence, in: *International Studies Quarterly* 30: 1, 23-38.
- George, Stephen* 2004: Multi-level Governance and the European Union, in: Bache, Ian und Flinders, Matthew V. (Hrsg.): Multi-level Governance, Oxford, 107-126.
- Gomart, Thomas* 2007: France's Russia Policy: Balancing Interests and Values, in: *The Washington quarterly* 30: 2, 147-158.
- Götz, Roland* 2004a: Pipelinepolitik. Wege für Rußlands Erdöl und Erdgas, in: *Osteuropa* 54: 9-10, 111-130.
- Götz, Roland* 2004b: Die russische Energiewirtschaft und die Energieversorgung Europas, in: Gorzka, Gabriele und Schulze, Peter W. (Hrsg.): Wohin steuert Russland unter Putin? Der autoritäre Weg in die Demokratie, Frankfurt/M., 87-116.
- Götz, Roland* 2006: Russland: Energie- und Außenpolitik, in: *Ost-West Gegeninformationen* 18: 2, 12-19.
- Götz, Roland* 2007: Die Debatte um Europas Energieversorgungssicherheit, in: SWP-Diskussionspapier FG 5 2007/05, http://www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?asset_id=3855; 30.05.2007.
- Grätz, Jonas* 2006: The EU Approach towards Energy Security and Russia, in: Jesien, Leszek (Hrsg.): The Future of European Energy Security, Kraków, Tischner European University, 193-222.
- Greenpeace* 2007: Schwarzbuch Klimaschutzverhinderer. Verflechtungen zwischen Politik und Energiewirtschaft, in: http://www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user_upload/themen/klima/Verflechtung_Energiewirtschaft_Politik.pdf; 22.5.2007.
- Gudkov, Lev und Dubin, Boris* 2005: Der Fall Jukos: Der Oligarch als Volksfeind - Der Nutzen des Falls Chodorkovskij für das Putin-Regime, in: *Osteuropa* 55: 7, 52-75.
- Hall, Peter A.* 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain, in: *Comparative Politics* 25: 3, 275-296.
- Hall, Peter A. und Taylor, Rosemary C. R.* 1996: Political Science and the Three New Institutionalisms, MPIFG Discussion Paper 96/6, Köln.
- Hartmann, Jens* 2007: BP gibt im Tauziehen um sibirisches Gasfeld auf, in: *Die Welt* (23.6.2007), Seite 14.

- Heinrich, Andreas* 1999: Russlands Gazprom. Teil 2: Gazprom als Akteur auf internationaler Ebene, Bonn, BIOst.
- Heintzen, Markus* 1989: Private Aussenpolitik: eine Typologie der grenzüberschreitenden Aktivitäten gesellschaftlicher Kräfte und ihres Verhältnisses zur staatlichen Aussenpolitik, Baden-Baden.
- Hellmann, Gunther* 2007: Die neue Ostpolitik - Deutschland, Europa und der Osten - Warum eine Re-Europäisierung des deutschen Interessendiskurses nötig ist, in: Internationale Politik 62: 3, 20-29.
- Heuraux, Christine* 2004: Die deutsche Energiewirtschaft: Chronik einer angekündigten Liberalisierung, Essen.
- Himmelreich, Jörg* 2007: Herrscher der Pipeline, in: Internationale Politik 62: 3, 56-64.
- Hirschhausen, Christian von; Neumann, Anne und Rüster, Sophia* 2007: Wettbewerb im Ferntransport von Erdgas? Technisch-ökonomische Grundlagen und Anwendung auf Deutschland, in: Globalization of Natural Gas Markets Working Papers: WP-GG-21, Chair of Energy Economics, TU Dresden.
- Hirschman, Albert O.* 1980: National Power and the Structure of Foreign Trade, Erweiterte. Auflage, Berkeley, CA u. a.
- Hooghe, Liesbet und Marks, Gary* 2001: Multi-level governance and European integration, Lanham u. a.
- IEA* 2002: Germany 2002 Review, Reihe: Energy Policies of IEA Countries, International Energy Agency, Paris.
- IEA* 2004: France 2004 Review, Reihe: Energy Policies of IEA Countries, International Energy Agency, Paris.
- IEA* 2006: World Energy Outlook 2006, International Energy Agency, Paris.
- IEA* 2007: Germany 2007 Review, Reihe: Energy Policies of IEA Countries, International Energy Agency, Paris.
- Institute for Security Studies* 2004: European Defence: A Proposal for a White Paper, Paris.
- Jachtenfuchs, Markus* 2001: The Governance Approach to European Integration, in: Journal of Common Market Studies 39: 2, 245-264.
- Jachtenfuchs, Markus und Kohler-Koch, Beate* 2006: Regieren und Institutionenbildung, in: dies. (Hrsg.): Europäische Integration, Unveränd. Nachdr. der 2. Auflage, Wiesbaden, 11-46.
- Jaffe, A. und Manning, R.* 2001: Russia, Energy and the West, in: Survival 43: 2, 133 - 152.
- Jochem, Eberhard; Gruber, Edelgard und Mannsbart, Wilhelm* 1996: German Energy Policy in Transition, in: McGowan, Francis (Hrsg.): European Energy Policies in a Changing Environment, Heidelberg, 57-87.
- Jones, Barry* 1984: The Definition and Identification of Interdependence, in: Jones, Barry und Willetts, Peter (Hrsg.): Interdependence on Trial, London, 17-63.
- Jordan, Andrew* 2001: The European Union: an evolving system of multi-level governance ... or government?, in: Policy & Politics 29: 2, 193-208.
- Kachcharova, Constance* 2004: Deutsche und russische Unternehmen bleiben im regen Dialog, bfai - Länder und Märkte, in: http://www.bfai.de/DE/Content/___SharedDocs/Links-Einzeldokumente-Datenbanken/fachdokument.html?flident=MKT20040712092808; 10.6.2007.
- Kachcharova, Constance* 2006: Deutsch-russische Wirtschaftsbeziehungen weiter auf gutem Weg, bfai - Länder und Märkte, in: http://www.bfai.de/DE/Content/___SharedDocs/Links-Einzeldokumente-Datenbanken/fachdokument.html?flident=MKT20060502105030; 10.6.2007.

- Kant, Immanuel* 1968: Abhandlungen nach 1781 (Band 8), Kants Werke, Akademie-Ausgabe, Berlin.
- Katzenstein, Peter J.* 1975: International Interdependence: Some Long-Term Trends and Recent Changes, in: *International Organization* 29: 4, 1021-1034.
- Keohane, Robert und Nye, Joseph* 1977: Power and Interdependence. World Politics in Transition, Boston.
- Keohane, Robert und Nye, Joseph* 1987: Power and Interdependence Revisited, in: *International Organization* 41: 4, 725-753.
- Keohane, Robert O. und Nye, Joseph S.* 2001: Power and interdependence, 3. Auflage, New York, NY.
- Kießner, Melanie* 2006: Dialogue for Power? Energy Relations between the European Union and Russia, in: *Jesien, Leszek* (Hrsg.): *The Future of European Energy Security*, Kraków, Tischner European University, 121-140.
- Kiseleva, Elena; Butrin, Dmitrij und Fišman, Mihail* 2006: "Rosneft" vo vtorom pokolenii. Direktor FSB vnedril v kompaniju svoego syna., in: *Kommersant*'' (Nr. 3501 vom 13.9.2006), <http://www.kommersant.ru/doc.html?DocID=704414&IssueId=30198>; 15.4.2007.
- Knodt, Michelle* 2004: International Embeddedness of European Multi-level Governance, in: *Journal of European Public Policy* 11: 4, 701-719.
- Kohler-Koch, Beate* 1990: "Interdependenz", in: *PVS* 31: Sonderheft 21/1990, 110-129.
- Konoplyanik, Andrei* 1996: The Energy Charter Treaty: A Russian Perspective, in: *Wälde, Thomas W.* (Hrsg.): *The Energy Charter Treaty. An East-West Gateway for Investment & Trade*, London u. a., 156-178.
- Kramer, Andrew* 2007: Total to Help Gazprom Develop Arctic Gas Field, in: *International Herald Tribune* (14.7.2007), Seite 13.
- Kreile, Michael* 1999: Außenwirtschaftspolitik, in: *Nohlen, Dieter* (Hrsg.): *Lexikon der Politik* (Band 3: Die westlichen Länder), 45-53.
- Kreimeier, Nils* 2005: Alexej Miller: Der Putinist von Gasprom, in: *Financial Times Deutschland* (02.03.2005), <http://www.ftd.de/unternehmen/industrie/1109414192804.html?mode=print>; 12.4.2007.
- Krjukov, Valerij A.* 1998: Institucional'naja struktura neftegazovogo sektora: problemy i napravlenija transformacii, Novosibirsk.
- Krjukov, Valerij A.* 2005: „Lenkbarkeit“ statt Effizienz. Die Rolle des Staates in der russischen Erdöl- und Erdgaswirtschaft, in: *Pleines, Heiko* (Hrsg.): *Die Jukos-Affäre. Russlands Energiewirtschaft und die Politik*, Bremen, 36-38.
- Krjukov, Valerij A. und Moe, Arild* 1996: The New Russian Corporatism. A Case Study of Gazprom, London, Royal Institute of International Affairs.
- Krjukov, Valerij A. und Moe, Arild* 1999: Banks and the Financial Sector, in: *Lane, David* (Hrsg.): *The Political Economy of Russian Oil*, Lanham, ML, 47-74.
- Kryshtanovskaya, Ol'ga und White, Stephen* 2005: Inside the Putin Court: A Research Note, in: *Europe-Asia Studies* 57: 7, 1065 - 1075.
- Kusznir, Julia* 2006: Die Jukos-Affäre und ihre machtpolitischen Hintergründe, in: *Ost-West Gegeninformationen* 18: 2, 7-11.
- Lane, David und Seifmulukov, Iskander* 1999: Structure and Ownership, in: *Lane, David* (Hrsg.): *The Political Economy of Russian Oil*, Lanham, ML, 15-45.
- Ledeneva, Alena* 2001: Unwritten Rules. How Russia Really Works, Center for European Reform, London.

- Lichter, Waldemar* 2003: Schröder-Besuch hat Türöffnerfunktion - Politischer Impuls soll strategische Projekte anschieben, in: Nachrichten für Außenhandel, 6.10.2003.
- Liesen, Rainer* 2004: Der Vertrag über die Energiecharta vom 17. Dezember 1994: Ursprung, Voraussetzungen, Inhalt, Bedeutung, Bochum, Univ. Diss.
- Lindenberg, Siegwart* 1991: Die Methode der abnehmenden Abstraktion: Theoriegesteuerte Analyse und empirischer Gehalt, in: Esser, Hartmut und Troitzsch, Klaus G. (Hrsg.): Modellierung sozialer Prozesse, Bonn, 29-78.
- Lucas, Nigel* 1985: Western European Energy Policies. A Comparative Study, Oxford.
- Luchterhandt, Otto* 2005: Der Fall Jukos: Rechtsnihilismus in Aktion - Der Jukos-Chodorkovskij-Prozeß, 55: 7, 7-37.
- Maichel, Gert und Drasdo, Peter* 2004: Energiepolitik im Spannungsfeld zwischen Markt und Staat, in: Grewe, Joachim; Flandrich, Dirk und Ellwanger, Niels (Hrsg.): Energiewirtschaft im Wandel. Dieter Schmitt zum 65. Geburtstag, Münster, 34-52.
- Mandil, Claude* 2006: „Europa sollte von russischem Gas nicht abhängig sein“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (1.4.2006), Seite 12.
- Mann, Siegfried* 1994: Macht und Ohnmacht der Verbände: Das Beispiel des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e.V. (BDI) aus empirisch-analytischer Sicht, Baden-Baden.
- March, James G. und Olsen, Johan P.* 1989: Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics, New York, NY.
- Marks, Gary; Hooghe, Liesbeth und Blank, Kermit* 1996: European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance, in: Journal of Common Market Studies 34: 3, 341-378.
- Marsh, David und Rhodes, R. A. W.* 1992: Policy Communities and Issue Networks. Beyond Typology, in: dies. (Hrsg.): Policy Networks in British Government, Oxford, 249-268.
- Matlary, Janne Haaland* 1997: Energy Policy in the European Union, Basingstoke, Hampshire u. a.
- Maull, Hanns W.* 1981: Natural Gas and Economic Security, Paris, Atlantic Institute for International Affairs.
- Maull, Hanns W.* 1984: Energy, Minerals, and Western Security, Baltimore, MD.
- Mayntz, Renate und Scharpf, Fritz W.* 1995: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, in: Mayntz, Renate und Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt/M, 39-72.
- Meier, Christian* 2004: Deutsch-Russische Wirtschaftsbeziehungen unter Putin, in: SWP-Studie 41.
- Michaelis, Hans* 1993: Die Energiewirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland von 1970 bis 1990, in: Hohensee, Jens und Salewski, Michael (Hrsg.): Energie - Politik - Geschichte: Nationale und internationale Energiepolitik seit 1945, Stuttgart, 51-74.
- Mitchell, John V.* 2001: The New Economy of Oil: Impacts on Business, Geopolitics and Society, London.
- Moe, Arild und Krjukov, Valeriy* 1994: Observations on the Reorganization of the Russian Oil Industry, in: Post-Soviet Geography 35: 2, 89-101.
- Mommen, André* 2006: Hungry for oil. China's strategic alliance with Russia, CEPS, Maarssen.
- Mommer, Bernard* 1997: Private Landlord-Tenant Relationship in British Coal and American Oil. A Theory of Mineral Leases, Oxford Institute for Energy Studies, EE20, Oxford.
- Mommer, Bernard* 2000: The Governance of International Oil: The Changing Rules of the Game, Oxford Institute for Energy Studies, WPM 26, Oxford.
- Mommer, Bernard* 2002: Global Oil and the Nation State, Oxford.

- Mommsen, Margareta* 2005: Einflussgruppen in der russischen Exekutive, in: Höhmann, Hans-Herrmann; Pleines, Heiko und Schröder, Hans-Henning (Hrsg.): Nur ein Ölboom? Bestimmungsfaktoren und Perspektiven der russischen Wirtschaftsentwicklung, Münster, 169-184.
- Moravcsik, Andrew* 1993: Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, in: *Journal of Common Market Studies* 31: 4, 473-524.
- Moravcsik, Andrew* 1997: Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics, in: *International Organization* 51: 4, 513-553.
- Moravcsik, Andrew* 1998: The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht, Ithaca, NY u. a.
- Morse, Edward L.* 1972: Crisis Diplomacy, Interdependence, and the Politics of International Economic Relations, in: *World Politics* 24, 123-150.
- Motyl, Alexander* 2007: Der eingebildete Starke, in: *Internationale Politik* 62: 3, 36-43.
- Muir, Ramsay* 1932: The Interdependent World and Its Problems, London.
- Newton, Julie M.* 2003: Russia, France and the Idea of Europe, Houndsmills, New York, NY.
- North, Douglass C.* 1992: Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung, Tübingen.
- Nunn, Sam; Schlesinger, James R. und Ebel, Robert E.* 2000: The Geopolitics of Energy into the 21st Century: A Report of the CSIS Strategic Energy Initiative (Band 1: An Overview and Policy Considerations), CSIS Panel Report, Washington, DC.
- Ohse, Dietrich* 2004: Mathematik für Wirtschaftswissenschaftler - Band 1: Analysis, 6. Auflage, München.
- Oneal, John R.* 2003: Measuring Interdependence and Its Pacific Benefits: A Reply to Gartzke & Li, in: *Journal of Peace Research* 40: 6, 721-725.
- Padgett, Stephen* 1992: The Single European Energy Market: The Politics of Realization, in: *Journal of Common Market Studies* 30: 1, 53.
- Pappe, Yakov* 1995a: Fuel and Energy Complex Elites in the Political Economy of Contemporary Russia, in: Segbers, Klaus und De Spiegeleire, Stephan (Hrsg.): Post-Soviet Puzzles. Mapping the Political Economy of the Former Soviet Union (Band III: Emerging Societal Actors - Economic, Social and Political Interests. Theories, Methods and Case Studies), Baden-Baden, 459-477.
- Pappe, Yakov* 1995b: Russian Economic Elites: A Group Portrait Anno 1994, in: Segbers, Klaus und De Spiegeleire, Stephan (Hrsg.): Post-Soviet Puzzles. Mapping the Political Economy of the Former Soviet Union (Band III: Emerging Societal Actors - Economic, Social and Political Interests. Theories, Methods and Case Studies), Baden-Baden, 39-57.
- Peregudov, Sergei P.* 2001: Large Corporations as National and Global Players: The Case of Lukoil, in: Segbers, Klaus (Hrsg.): Explaining Post-Soviet Patchworks (Band 1: Actors and Sectors in Russia between Accommodation and Resistance to Globalization), Aldershot u. a., 116-135.
- Peters, Dirk und Wagner, Wolfgang* 2005: Die Europäische Union in den Internationalen Beziehungen, in: Holzinger, Katharina (Hrsg.): Die Europäische Union: Theorien und Analysekonzepte, Paderborn, 215-272.
- Peters, Susanne* 2003: Building Up the Potential for Future Resource Conflicts: the shortcomings of Western response strategies to new energy vulnerabilities, in: EUI Working Papers 2003/09, http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/03_09.pdf 6.2.2007.
- Peterson, John* 1995: Decision Making in the European Union, in: *Journal of European Public Policy* 2: 1, 69-94.
- Pierson, Paul* 1996: The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Analysis, in: *Comparative Political Studies* 29: 2, 123-163.

- Pleines, Heiko* 2005a: Einleitung: Die Jukos-Affäre im Überblick, in: Pleines, Heiko (Hrsg.): Die Jukos-Affäre. Russlands Energiewirtschaft und die Politik Forschungsstelle Osteuropa, Bremen, 4-6.
- Pleines, Heiko* (Hrsg.) 2005b: Die Jukos-Affäre. Russlands Energiewirtschaft und die Politik, Pleines, Heiko, Forschungsstelle Osteuropa, Bremen.
- Pleines, Heiko und Westphal, Kirsten* 1999: Russlands Gazprom, Teil 1: Die Rolle des Gaskonzerns in der russischen Politik und Wirtschaft, Bonn, BIOst.
- Polachek, Solomon William* 1980: Conflict and Trade, in: The Journal of Conflict Resolution 24: 1, 55-78.
- Pollack, Mark A.* 2001: International Relations Theory and European Integration, in: Journal of Common Market Studies 39: 2, 221-244.
- Quiring, Manfred* 2002: Rem Wjachirew: Ein roter Direktor tritt ab, in: Welt Online (4. Juni 2002), http://www.welt.de/print-welt/article392553/Rem_Wjachirew_Ein_roter_Direktor_tritt_ab.html; 13.4.2007.
- Randall, Stephen J.* 2005: United States Foreign Oil Policy since World War I. For Profits and Security, 2. Auflage, Montreal u. a.
- Rebrov, Denis; Gajdaev, Vitalij und Kondrašova, Ol'ga* 2007a: "Rosnefti" otkazali ot doma, in: Kommersant" (No. 80 vom 12.5.2007), <http://www.kommersant.ru/doc.html?DocID=764722&IssueId=36276>; 14.5.2007.
- Rebrov, Denis; Sygar', Mihail und Ahunov, Alek* 2007b: Trubkoprovod družby, in: Kommersant" (13.07.2007), <http://kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=782171&print=true>; 23.7.2007.
- Rehfeldt, Udo* 1974: Französische Ostpolitik und sozioökonomische Interessen, in: Leviathan 2: 3, 409-433.
- Reiche, Danyel* 2005: Governance und Energiepolitik, in: ders. (Hrsg.): Grundlagen der Energiepolitik, Frankfurt am Main u. a., 233-249.
- Renz, Thomas* 2001: Vom Monopol zum Wettbewerb: Die Liberalisierung der deutschen Stromwirtschaft, Opladen.
- Reuveny, Rafael* 2003: The Trade and Conflict Debate: Exploring the Frontier, in: Schneider, Gerald; Barbieri, Katherine und Gleditsch, Nils Petter (Hrsg.): Globalization and Armed Conflict, Lanham, MD u. a., 189-203.
- Rosecrance, R.; Alexandroff, A.; Koehler, W.; Kroll, J.; Laqueur, S. und Stocker, J.* 1977: Whither Interdependence?, in: International Organization 31: 3, 425-471.
- Rosecrance, Richard* 1987: Der neue Handelsstaat: Herausforderungen für Politik und Wirtschaft, Frankfurt/Main.
- Rosecrance, Richard und Gutowitz, William* 1981: Measuring Interdependence: A Rejoinder, in: International Organization 35: 3, 553-556.
- Rosecrance, Richard und Stein, Arthur* 1973: Interdependence: Myth or Reality, in: World Politics 26: 1, 1-27.
- Rosner, Kevin* 2006: Gazprom and the Russian State, Sterling, VA.
- Russett, Bruce und Oneal, John R.* 2001: Triangulating Peace: Democracy, Interdependence, and International Organizations, New York, NY, u. a.
- Rutledge, Ian* 2005: Addicted to oil: America's relentless drive for energy security, London u. a.
- Sagers, Matthew J.* 1995: The Russian natural gas industry in the mid-1990s, in: Post-Soviet Geography 36: 9, 521-564.
- Sagers, Matthew J.; Krjukov, Valeriy A. und Shmat, Vladimir V.* 1995: Resource Rent from the Oil and Gas Sector and the Russian Economy, in: Post-Soviet Geography 36: 7, 389-425.
- Sander, Michael* 2006a: Die energiepolitischen Beziehungen zwischen der EU und der Russischen Föderation, in: Osteuropa-Wirtschaft 51: 1, 1-16.

- Sander, Michael* 2006b: A Conceptual Framework for the Analysis of International Energy Relations. An Example of Bilateral Relations between the EU and the Russian Federation, in: Jesien, Leszek (Hrsg.): The Future of European Energy Security, Kraków, Tischner European University, 223-249.
- Scharpf, Fritz W.* 1997: Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research, Boulder, CO.
- Scheer, Hermann* 2007: Jenseits von Kohle und Atom, in: Solarzeitalter 19: 1, 3-13.
- Schiffer, Hans-Wilhelm* 2002: Energiemarkt Bundesrepublik Deutschland, 8. Auflage, Köln.
- Schild, Joachim und Uterwedde, Henrik* 2006: Frankreich. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, 2. Auflage, Wiesbaden.
- Schmid, Claudia* 1997: Rente und Rentier-Staat: Ein Beitrag zur Theoriegeschichte, in: Boeckh, Andreas und Pawelka, Peter (Hrsg.): Staat, Markt und Rente in der internationalen Politik, Opladen, 28-50.
- Schmid, Ulrich* 2006a: Verächter der Demokratie, in: NZZ Folio 2006: 12, 24-28.
- Schmid, Ulrich* 2006b: Wer versteckt sich hinter RosUkrEnergo?, in: NZZ, Internationale Ausgabe (13./14.5.2006), Seite 9.
- Schmidt, Bernhard; Doll, Jürgen und Fekl, Walther* 2006: Frankreich-Lexikon: Schlüsselbegriffe zu Wirtschaft, Gesellschaft, Politik, Geschichte, Kultur, Presse- und Bildungswesen, 2. Auflage, Berlin.
- Schmidt, Susanne* 1998: Liberalisierung in Europa: Die Rolle der Europäischen Kommission, Frankfurt/M und New York, NY.
- Schneider, Eberhard* 2007: Putin könnte sich selbst als eigener Nachfolger aus dem Hut zaubern, in: Eurasisches Magazin 05-07, <http://www.eurasischesmagazin.de/artikel/?artikelID=20070504>; 31.5.2007.
- Schneider, Gerald; Barbieri, Katherine und Gleditsch, Nils Petter* 2003: Does Globalization Contribute to Peace? A Critical Survey of the Literature, in: dies. (Hrsg.): Globalization and Armed Conflict Rowman & Littlefield, Lanham, MD u. a., 3-29.
- Schneider, Gerald und Schulze, Günther G.* 2003: The Domestic Roots of Commercial Liberalism: A Sector-Specific Approach, in: Schneider, Gerald; Barbieri, Katherine und Gleditsch, Nils Petter (Hrsg.): Globalization and Armed Conflict, Lanham, MD u. a., 103-122.
- Schröder, Hans-Henning* 2005: Dmitrij Anatoljewitsch Medwedjew – neuer Erster Stellvertretender Ministerpräsident, in: Russlandanalysen 2005: 81, 16, <http://www.russlandanalysen.de/content/media/Russlandanalysen81.pdf>; 15.4.2007.
- Schulten, Rudolf* 2004: Liberalisierung - eine Zwischenbilanz, in: Grewe, Joachim; Flandrich, Dirk und Ellwanger, Niels (Hrsg.): Energiewirtschaft im Wandel. Dieter Schmitt zum 65. Geburtstag, Münster, 66-77.
- Schultze, Rainer-Olaf* 1999: Paradigma, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Lexikon der Politik (Band 2: Politikwissenschaftliche Methoden), 289-294.
- Schumann, Diana* 2005: Interessenvermittlung im europäischen Mehrebenensystem: Strategien großer Elektrizitätsunternehmen im Vergleich, Wiesbaden.
- Senghaas, Dieter* 1997: Frieden - Ein mehrfaches Komplexprogramm, in: ders. (Hrsg.): Frieden Machen, Frankfurt/M, 560-575.
- Séréni, Jan-Pierre* 2007: Neue Regeln für den Erdölmarkt, in: Le Monde Diplomatique, deutsche Ausgabe, März 2007, Seite 14-15.
- Simon, Julian L.* 1996: The Ultimate Resource 2, Princeton, NJ.
- Slay, Ben und Capelik, Vladimir* 1997: The Struggle for Natural Monopoly Reform in Russia, in: Post-Soviet Geography and Economics 38: 7, 396-429.
- Smil, Vaclav* 1994: Energy in World History, Boulder, CO.

- Smil, Vaclav* 2005: Energy at the Crossroads. Global Perspectives and Uncertainties, Cambridge, MA, u. a.
- Smith, Keith C.* 2004: Russian Energy Politics in the Baltics, Poland, and Ukraine: A New Stealth Imperialism?, CSIS, Washington, DC.
- Socor, Vladimir* 2006a: RosUkrEnergo Sneaking Back to Ukraine, in: Eurasia Daily Monitor 3: 51 (15.3.2006), http://www.jamestown.org/publications_details.php?volume_id=414&issue_id=3653&article_id=2370868; 28.7.2007.
- Socor, Vladimir* 2006b: Kiyv Reopening the Door to RosUkrEnergo, in: Eurasia Daily Monitor 3: 52 (16.3.2006), http://www.jamestown.org/publications_details.php?volume_id=414&issue_id=3655&article_id=2370876; 28.7.2007.
- Spindler, Manuela* 2003: Interdependenz, in: Schieder, Siegfried und Spindler, Manuela (Hrsg.): Theorien der Internationalen Beziehungen, Opladen, 89-116.
- Staaack, Michael* 2007: Deutschland als Wirtschaftsmacht, in: Schmidt, Siegmund; Hellmann, Gunther und Wolf, Reinhard (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden, 85-97.
- Staniszki, Jadwiga* 1992: The Ontology of Socialism, Oxford.
- Stent, Angela* 1983: Wandel durch Handel? Die politisch-wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Sowjetunion, Köln.
- Stent, Angela* 2007: Russland, in: Schmidt, Siegmund; Hellmann, Gunther und Wolf, Reinhard (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden, 436-454.
- Stern, Jonathan* 1998: Competition and Liberalization in European Gas Markets: A Diversity of Models, London.
- Stern, Jonathan* 2005: The Future of Russian Gas and Gazprom, Oxford.
- Ströbele, Wolfgang J.* 2004: Energy Mergers Policy in Europe, in: Grewe, Joachim; Flandrich, Dirk und Ellwanger, Niels (Hrsg.): Energiewirtschaft im Wandel. Dieter Schmitt zum 65. Geburtstag, Münster, 78-89.
- Suding, Paul H.* 2004: Aus der Ferne betrachtet... Ein Essay zu institutionellen Aspekten der deutschen Energiepolitik, in: Grewe, Joachim; Flandrich, Dirk und Ellwanger, Niels (Hrsg.): Energiewirtschaft im Wandel. Dieter Schmitt zum 65. Geburtstag, Münster, 90-100.
- Suleiman, Ezra N.* 1977: The Myth of Technical Expertise: Selection, Organization, and Leadership, in: Comparative Politics 10: 1, 137-158.
- Suleiman, Ezra N.* 1978: Elites in French Society: The Politics of Survival, Princeton, NJ.
- Tetreault, Mary Ann* 1980: Measuring Interdependence, in: International Organization 34: 3, 429-443.
- Tetreault, Mary Ann* 1981: Measuring Interdependence: A Response, in: International Organization 35: 3, 557-560.
- Timmermann, Heinz* 2007: Die deutsch-russischen Beziehungen im europäischen Kontext, in: Internationale Politik und Gesellschaft 1/2007, 101-122.
- Tollison, Robert D. und Willett, Thomas D.* 1973: International Integration and the Interdependence of Economic Variables, in: International Organization 27: 2, 255-271.
- Tümmers, Hans J.* 2006: Das politische System Frankreichs: Eine Einführung, München.
- Turner, Louis* 1978: Oil Companies in the International System, London.
- Umbach, Frank* 2003: Globale Energiesicherheit: Strategische Herausforderungen für die europäische und deutsche Außenpolitik, München.

- Voswinkel, Johannes 2004: Russisches Familiensilber, in: Die Zeit (Nr. 12 vom 11.03.2004), <http://www.zeit.de/2004/12/Gasprom?page=all>; 15.4.2007.
- Wagner, Wolfgang 2005: Der akteurzentrierte Institutionalismus, in: Bieling, Hans-Jürgen und Lerch, Marika (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden, 249-270.
- Wälde, Thomas W. 1996: International Investment under the 1994 Energy Charter Treaty, in: Wälde, Thomas W. (Hrsg.): The Energy Charter Treaty. An East-West Gateway for Investment & Trade, London u. a., 251-316.
- Wallace, Helen; Caporaso, James A.; Schampf, Fritz W. und Moravcsik, Andrew 1999: Review section symposium: The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht, 6: 1, 155 - 179.
- Waltz, Kenneth N. 1970: The Myth of National Interdependence, in: Kindleberger, Charles (Hrsg.): The International Corporation : A Symposium, Cambridge, MA, 205-223.
- Westphal, Kirsten 2000: Russische Energiepolitik. Ent- oder Neuverflechtung von Staat und Wirtschaft?, Baden-Baden.
- Westphal, Kirsten 2003: Russische Konzerne im postsowjetischen Raum: Transnationalisierungsprozesse zwischen (Re-)Integration und Expansion, in: Aleksandrova, Olga; Götz, Roland und Halbach, Uwe (Hrsg.): Rußland und der postsowjetische Raum, Baden-Baden, 122-146.
- Westphal, Kirsten 2004: Handlungsbedarf. Die Energiepolitik der Europäischen Union, in: Osteuropa 54: 9-10, 39-54.
- Westphal, Kirsten 2005: The EU-Russian Relationship and the Energy Factor: A European View, in: Westphal, Kirsten (Hrsg.): A Focus on EU-Russian Relations, Frankfurt/M, 1-33.
- Westphal, Kirsten 2006: Energy Policy between Multilateral Governance and Geopolitics: Whither Europe? , in: Internationale Politik und Gesellschaft 4/2006, 44-62.
- Westphal, Kirsten 2007: Germany and the EU-Russia Energy Dialogue, in: Aalto, P. (Hrsg.): The EU-Russian Energy Dialogue: Securing Europe's Future Energy Supply?, Aldershot, i.E.
- Wiede, Thomas 2007a: Mit den Wölfen heulen, in: Handelsblatt (29.3.2007), Seite 12.
- Wiede, Thomas 2007b: Rosneft schluckt Yukos-Reste, in: Handelsblatt (Nr. 91 vom 11.5.2007), Seite 21.
- Wincott, Daniel 1995: Institutional Interaction and European Integration: Towards an Everyday Critique of Liberal Intergovernmentalism, in: Journal of Common Market Studies 33: 4, 597-609.
- Windhoff-Héritier, Adrienne 1991: Institutions, Interests, and Political Choice, in: Czada, Roland M. und Windhoff-Héritier, Adrienne (Hrsg.): Political Choice: Institutions, Rules and the Limits of Rationality, Frankfurt/Main u. a., 27-52.
- Zagorsky, Andrei 2005: Russia and Germany: Continuity and Changes, Institut Français des Relations Internationales, Paris, http://www.ifri.org/files/Russie/zagorski_anglais.pdf; 11.6.2007.

Dokumente

- BMWi und BMU: Energieversorgung für Deutschland. Statusbericht für den Energiegipfel am 3. April 2006, Berlin, März 2006, http://www.bmu.de/files/download/application/pdf/statusbericht_0603.pdf; 30.05.2007.
- DGEMP - Direction Générale de l'Énergie et des Matières Premières Observatoire de l'Énergie 2006: L'énergie en France. Repères, Edition 2006, <http://www.industrie.gouv.fr/energie/statisti/pdf/reperes.pdf>; 13.6.2007.

- EC, Commission of the European Communities: The Energy Dialogue between the European Union and the Russian Federation between 2000 and 2004, COM (2004) 777 final, 12/2004.
- EC, Commission of the European Communities: European Energy Charter, COM(91) 36 final, 14.2.1991.
- EC, Commission of the European Communities: An Energy Policy for Europe, COM (2007) 1 final, 10.1.2007.
- EC, Commission of the European Communities: Green Paper - A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy, COM (2006) 105 final, 03/2006.
- EC, Commission of the European Communities: Green Paper - Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply, COM (2000) 769 final, 11/2000.
- EC - European Communities: Energy Efficiency Indicators, Data 1990-1999, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002.
- EC, European Commission: Trans-European energy networks: TEN-E priority projects, Luxembourg, 2004, http://ec.europa.eu/ten/energy/studies/doc/2004_brochure/ten_e_priority_projects_2004_en.pdf; 30.03.2007.
- EC - DG TREN: Energy & Transport in Figures, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006.
- Eurostat: Der Energieverbrauch in der EU25 entspricht mehr als 3,5 Tonnen Rohöl pro Kopf, Eurostat Pressemitteilungen, 126/2006.
- WTO, Council for Trade in Services: Energy Services - Background Note by the Secretariat, S/C/W/52, 9.9.1998.